

T DEMOCRACIAS EN,
RANS **FORMACIÓN**
¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?

Anja Dargatz y Moira Zuazo
Editoras

Democracias en trans-formación **¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?**

Primera edición: marzo de 2012

© Friedrich Ebert Stiftung

Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia (FES)
Av. Hernando Siles 5998
Tel. 591-2- 2750005
www.fes-bolivia.org
info@fes-bol.org
La Paz, Bolivia

Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS), Ecuador
Av. República 500 y Diego Almagro
Edif. Pucará, 4º piso, of. 404
Tel. 593-2- 2562103
info@fes.ec
www.fes-ecuador.org
Quito, Ecuador

ILDIS-Venezuela
Av. San Juan Bosco con 2º
Transversal de Altamira
Edificio San Juan, piso 4
ildis@fes.internet.ve
www.ildis.org.ve
Caracas, Venezuela

Elaboración de la memoria: Fabiola Aparicio y Rocio Farfán
Cuidado de edición y diseño de interior: Patricia Montes
Diseño de tapa: Alejandro Salazar
D.L.: 4-1-1301-12
ISBN: 978-99954-2-325-4

Impreso en Creativa
Tel 2 488 588
La Paz, Bolivia

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
<i>Maira Zuazo</i>	
La democracia boliviana: avances y desafíos	23
<i>Fernando Mayorga</i>	
Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador	81
<i>Simón Pachano</i>	
Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador.	
Cambio político e inclusión social (2005-2010)	103
<i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	
El futuro de la democracia en Venezuela	155
<i>Vanessa Cartaya y Nino Gianforchetta</i>	
Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador	205
<i>Pablo Stefanoni</i>	
Memoria del taller Futuro de la Democracia	251
Autores	327

Perspectivas del proceso de democratización
en el Ecuador
Cambio político e inclusión social (2005-2010)

Franklin Ramírez Gallegos

Contenido

Introducción	107
La izquierda al poder: ¿inclusión de nuevas redes de confianza política?	111
La autonomía relativa del Estado	118
El punto de partida: la configuración del comando estatal	119
Cuando el Estado gana influencia	123
Déficit de control civil sobre las fuerzas del orden	128
En procura de la igualdad y la inclusión sociopolítica	130
La lucha contra la desigualdad social	130
La desigualdad por categorías	136
Participación e inclusión sociopolítica	142
Límites participativos	149
Cierre	150
Bibliografía	152

Introducción

En las últimas dos décadas han ganado terreno diversas perspectivas académicas que toman distancia de los abordajes que analizan la democracia como un régimen institucional específico para concentrar sus esfuerzos en el estudio de los *procesos de democratización*. Dicho énfasis ha sido particularmente visible en relación a las democracias llamadas de la “tercera ola”. Las razones de este redireccionamiento, siempre parcial, de la agenda de investigación sobre la “cuestión democrática” son múltiples. Conviene, para los fines de este texto, resaltar tres de ellas.

En primer término, la tesis cada vez más extendida de que la democracia liberal es un producto nativo de Europa Occidental y de los Estados Unidos, y que el desarrollo histórico de esas democracias ha sido fruto de los procesos de disputa política de *sus* sociedades, abre la puerta a interrogarse sobre las específicas formas en que los procedimientos democráticos importados —cuando no impuestos— desde el “norte” han tomado cuerpo en las sociedades del llamado “sur global”²⁰. Desde esta perspectiva, el análisis de la democracia como conjunto de características institucionales estables, predecibles y de signo unívoco bloquearía la comprensión de la política democrática como *espacio de experiencia y de experimentación* sobre las específicas condiciones históricas, geográficas y culturales en que los pueblos son capaces de dotarse a sí mismos de particulares formas de autogobierno. Cuando la democracia es percibida en una perspectiva puramente institucional y normativa se corre el riesgo, entonces, de sacralizar determinados procedimientos como los únicos viables y de comprender a la política moderna como una historia lineal que conduce hacia la realización progresiva de un tipo determinado de régimen democrático²¹.

En segundo lugar, pasadas más de tres décadas de la transición democrática y habiéndose alcanzado una contundente extensión del sufragio universal en todo el globo, empieza a generalizarse la inconformidad con una visión de la democracia que se concentra en estudiar el funcionamiento de los procesos de selección y autorización de las élites políticas como terreno privilegiado —si no único— de la lucha por el poder. Al hacerlo así, se restringe la comprensión de la construcción democrática a la dinámica electoral, dentro de un enfoque circunscrito a cierta idea de la democracia liberal representativa. La institucionalización de esta última en el campo del Estado aparece como la

20 Véase al respecto Raventós 2008.

21 Para una crítica de las implicaciones teórico-metodológicas de una visión lineal de la democracia, véase Rosanvallon 2006.

meta final de todos los actores políticos y sociales. No se admite así el conflicto social dentro del propio marco de las instituciones democráticas, ni se observa la centralidad de la disputa política en torno a los contenidos y significados del proyecto democrático. En el caso de las teorías de la transición en América Latina, por ejemplo, si bien se observó el aporte de los movimientos sociales para la caída de los regímenes autoritarios, no se teorizó debidamente su papel y sus específicas demandas en el curso de los procesos de consolidación democrática. Ello reprodujo teóricamente la separación entre sociedad política (élites) y las nuevas prácticas, discursos y agendas de la sociedad civil (organizaciones, movimientos). Dicha separación ha dirigido el análisis al terreno de la representación política electoralmente autorizada —con énfasis en la cuestión del diseño institucional y los pactos entre élites políticas— y ha impedido leer la democratización como un proceso que puede originarse en —y transformar a— la sociedad misma²². En años recientes, algunos teóricos latinoamericanos de la democracia participativa han concentrado sus estudios, por el contrario, en los aportes de diversos actores sociales y en la emergencia de nuevos espacios públicos donde se disputan los significados del juego democrático en medio de una mayor voluntad ciudadana por intervenir en la toma de decisiones y en la vigilancia del ejercicio de Gobierno. Desde esta perspectiva, el conflicto político excede la dinámica institucional y electoral, mientras que la democracia pasa a ser entendida como un sistema articulado de espacios de deliberación socioestatales y de instancias de intervención de la ciudadanía en el procesamiento de los problemas comunes²³.

Por último, se constata la escasa predisposición de la visión dominante a conectar sus particulares preocupaciones con el estudio de los problemas de la democracia derivados de las dinámicas de desigualdad socioeconómica, de la concentración de poder económico y de la escasa autonomía del Estado y del poder político frente a diversos poderes fácticos. Cuando se cree que el problema del poder se resuelve únicamente en las urnas, se oculta la fuerza de los que no necesitan ganar elecciones para incidir en la toma de decisiones públicas. Los procesos de democratización solo pueden consolidarse en la medida en que se produzca una efectiva separación entre poder económico y poder político: quienes detentan gigantes fortunas no pueden transformarse automáticamente en detentores de toda la capacidad para influir en la toma de decisiones legítimas que afectan al conjunto de la comunidad. Las teorías hegemónicas de la democracia tienden a soslayar este aspecto. Los factores de poder derivados de

22 Véase Dagnino *et al.* 2008.

23 Véase Avritzer 2002.

las lógicas de producción, acumulación y distribución de la riqueza social son determinantes a la hora de configurar y/o vetar agendas públicas que apunten a la inclusión sociopolítica, a la igualdad social y a la justicia distributiva, elementos constitutivos de cualquier proceso real de democratización. Una comprensión más amplia de la democracia exige observar, entonces, el conjunto de condiciones estructurales que permiten asegurar el más amplio disfrute de dichas libertades y derechos al mayor número de ciudadanos y grupos sociales. Ello supone indagar más allá de los procedimientos formalmente sancionados para la toma democrática de decisiones y tratar de estudiar los nexos, para decirlo en términos muy simples, entre desarrollo y democracia. El problema de la autonomía relativa del Estado frente al capital y a los poderes fácticos tiene un lugar preponderante para entender dichos nexos. Solo en años muy recientes cierta agenda académica ha recuperado el interés por las relaciones entre Estado y democracia —con particular énfasis en el problema de la vigencia del Estado de derecho²⁴—. Desde los años ochenta, por el contrario, la hegemonía intelectual del neoliberalismo, junto con debilitar a los Estados realmente existentes en América Latina, licuó la preocupación por su papel central en la protección de la sociedad y en la afirmación de los procesos democráticos. Articular una reflexión sobre las relaciones entre Estado, desarrollo y procesos de democratización constituye, pues, un desafío de particular importancia en un momento en que diversos países del sur del globo enfrentan procesos de cambio que tienden a trastocar los patrones de relacionamiento entre tales entidades.

Hablar de procesos de democratización excede, entonces, el puro análisis de las características institucionales que contiene o debería contener un régimen democrático. Se trata de observar, a la vez, los específicos contextos históricos en que actores políticos y sociales se entreveran en la disputa por hacer del Estado y de la democracia espacios para catapultar una acción pública dirigida a la inclusión, la justicia y la igualdad sociopolítica. Al plantearlo de ese modo se asume que la dinámica de democratización —sobre todo en países caracterizados por una enorme concentración de poder económico, por

Una comprensión más amplia de la democracia exige observar el conjunto de condiciones estructurales que permiten asegurar el más amplio disfrute de libertades y derechos al mayor número de ciudadanos y grupos sociales.

24 Véase PNUD 2004.

el predominio de grupos de interés en el control del Estado y por profundas líneas de desigualdad social— atraviesa un doble andarivel: por un lado, la disputa por elevar los márgenes de maniobra del poder político democráticamente electo en relación a grupos de interés particular que han bloqueado la formación del Estado como garante del bien común y, por otro, el diseño y la puesta en marcha de un conjunto de políticas destinadas a garantizar el despliegue de las capacidades y los derechos de la ciudadanía.

Dicho enfoque no subestima para nada la importancia de las formas democráticas que autorizan el funcionamiento de los gobiernos representativos, procuran preservar los equilibrios de poder dentro del Estado y proteger a los ciudadanos de sus potenciales abusos de poder. Intenta más bien observar tales formas a la luz de los procesos de disputa política que efectivamente permiten el apuntalamiento de las condiciones para la construcción democrática. No se trata apenas de determinar los niveles de inclusión social o de igualdad política de los ciudadanos, sino de observar cómo se han configurado históricamente y cómo se reconfiguran en la hora actual aquellos factores de poder que permiten encaminar políticas dirigidas hacia la inclusión, la igualdad, la justicia.

La pertinencia de tal perspectiva para estudiar el caso ecuatoriano durante el último lustro (2005-2010) reside, precisamente, en que el país atraviesa un ciclo en que la reconstrucción del Estado, la reconfiguración de las relaciones entre Estado y mercado y el relanzamiento de políticas para la inclusión y la justicia social se colocan en el centro de la agenda pública y del conflicto democrático. En efecto, el acceso al poder de Rafael Correa y la Revolución Ciudadana (RC) en enero de 2007 recogía una amplia corriente de demandas populares en procura de una renovación profunda de la clase política y contrarias a la deserción estatal promovida por los ‘neoliberales criollos’ desde mediados del decenio de 1980. Si el proceso constituyente (2007-2008) convocado por el Presidente el mismo día de su posesión supuso el ocaso de los partidos tradicionales, la nueva carta magna (promulgada a fines de 2008), así como una serie de decisiones gubernativas, consagraron el retorno del Estado al primer plano de la regulación económica, la planificación del desarrollo y la redistribución de la riqueza social. El país ha asistido en estos años a una reconfiguración de la correlación de fuerzas políticas —en una perspectiva en que los actores ligados al dominio neoliberal perdían centralidad en la conducción política— y a una reorientación del sentido de la agenda gubernativa —distante ya de la ortodoxia económica, de la austeridad fiscal, del antiestatismo y de la primacía de los intereses financieros sobre el conjunto de la economía—.

Ambas cuestiones deben ser estudiadas a la luz de la pregunta sobre la vitalidad de los procesos de democratización que han permitido encaminar dichas transformaciones y sobre la posibilidad de que estas últimas refuercen, a su vez, dichas líneas de democratización.

Charles Tilly ha identificado tres mecanismos generales que pueden conducir a la democratización de las relaciones sociedad-Estado: (a) el desarrollo de la confianza política (conexión de redes de confianza en el régimen democrático); (b) la disminución de la autonomía de los centros de poder independiente (los poderes fácticos) en relación a la producción de las políticas públicas: subordinación de las fuerzas del orden y de los actores económicos y políticos poderosos al gobierno civil; y (c) el aumento de la igualdad política: reducción de la desigualdad social, inclusión, participación y separación de la política respecto a la desigualdad categorial en otros terrenos²⁵. Se trata

El país ha asistido en estos años a una reconfiguración de la correlación de fuerzas políticas y a una reorientación del sentido de la agenda.

de una visión que amplía los factores a considerar a la hora de entender los procesos de democratización y que permite, sobre todo, detener la mirada en el nexo entre inclusión sociopolítica y democracia, que es el objeto central del análisis aquí desarrollado.

Las páginas que siguen se enfocan en cada uno de los puntos esbozados en el esquema de Tilly. Se prestará, sin embargo, mayor atención al problema de la autonomía relativa del Estado y a aquel de la lucha contra la desigualdad. Las conclusiones serán el espacio para hacer un balance global sobre la vitalidad de los procesos de democratización en el marco del proceso de cambio político al que asiste Ecuador en el último lustro.

La izquierda al poder: ¿inclusión de nuevas redes de confianza política?

En una de las líneas de exploración que avanzara en sus últimos años de vida, Tilly sostuvo que los regímenes políticos requieren conectarse con específicas “redes de confianza” (de carácter religioso, étnico, cultural, o político) para afianzar su naturaleza democrática. Se trata de un proceso que supone la inte-

25 Véase Tilly 2010: 147.

gración de redes sociales —previamente segregadas, marginadas, desconfiadas o distantes del proceso político— en la dinámica democrática (y viceversa). A través de un enfoque relacional del fenómeno de la desconfianza, y con el acento puesto en los nexos entre formas de acción colectiva y procesos democráticos, Tilly demuestra que históricamente ciertos grados de incorporación de determinadas redes sociales en el campo de la política pública —“a través de elecciones, del Gobierno representativo, de los movimientos sociales, de otras formas de expresión de la voz [...] del sistema de bienestar o de las instituciones militares”²⁶— constituyen el secreto de la vigencia y del afianzamiento del Estado de derecho y de la democracia. La confianza no es, entonces, solo una creencia, un cálculo o una actitud, sino una consecuencia de específicas transacciones políticas y relaciones sociales.

Desde esta perspectiva, sostenemos la hipótesis de que con el acceso de Rafael Correa al poder se amplía el proceso de integración política de las izquierdas al ejercicio del Gobierno democrático. Dicho proceso había dado un singular salto cualitativo cuando, desde 1996, el movimiento indígena ecuatoriano (MIE) decidiera constituir su propio instrumento de representación política, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (PK). En dicho movimiento político cupieron, además de las organizaciones indígenas, diversos sectores urbanos de la nueva izquierda, ciertos segmentos provenientes de la militancia izquierdista de los años setenta y ochenta, nuevas redes sociales articuladas en la disputa por una diversidad de derechos ciudadanos y otros sectores sociales como los sindicatos públicos (trabajadores petroleros y eléctricos). PK emergía así como una alianza multiétnica de tendencia izquierdista que, en términos electorales, logró superar los modestos rendimientos electorales —sin que los suyos propios hayan sido, tampoco, espectaculares— que hasta ese momento habían alcanzado los partidos de izquierda desde el retorno democrático (1979). Así, entre 1996 y 2006, PK alcanzó una representación parlamentaria que oscilaba entre el 7 y el 10 % y, de modo mucho más nítido, consolidó el control político de entre el 15 y el 20% de los municipios y de casi un 25 % de las prefecturas²⁷. Esta segunda tendencia está vigente hasta hoy.

El punto más alto en la apuesta electoral de PK se dio cuando, en alianza con el coronel Lucio Gutiérrez (Partido Sociedad Patriótica), el movimiento vence en las elecciones presidenciales de 2002. Dos años antes dichos sectores se habían entreverado en un levantamiento indígena-militar que supuso la

26 Véase Tilly 2005: 51.

27 Véase Ospina y Guerrero 2003.

caída del presidente demócratacristiano Jamil Mahuad. El triunviro de “salvación nacional”, constituido para remplazar al Gobierno depuesto, duró tres horas antes de dar paso a la sucesión del Vicepresidente. Aunque buena parte de la opinión pública justificaba el derrocamiento, no veía con buenos ojos el acercamiento indígena al mundo militar. Se ponían así en duda las credenciales democráticas que el movimiento indígena había conquistado en el marco de su contribución a la politización de la problemática étnica y a la lucha por el pleno reconocimiento de sus identidades²⁸.

La plena incorporación del movimiento indígena en el sistema político —en 1998 participaron con representación propia en la Asamblea Constituyente, que reconoció los derechos colectivos y las circunscripciones territoriales indígenas— no había desincentivado, en suma, el recurso a la acción beligerante ni la consideración de estrategias radicales para la toma del poder. De algún modo eran las mismas frustraciones con el juego institucional las que parecían jugar a favor de la radicalización de dichas opciones.

En este entorno, el acceso al poder presidencial en 2002 parecía el salto definitivo del movimiento indígena y de la nueva izquierda a las arenas de la política instituida a través del ejercicio directo de tareas gubernativas. Las expectativas se derrumbaron rápidamente. El Presidente no concedió el debido espacio de representación política en el gabinete a los miembros de PK. Solo dos ministerios estratégicos (Cancillería y Agricultura) estuvieron bajo su comando. El resto de puestos clave fueron ocupados por exmilitares, parientes y personajes cercanos a Gutiérrez. En ese campo decisonal el viraje programático del Gobierno transcurrió de modo acelerado. El discurso antineoliberal de la campaña de Gutiérrez sirvió como recurso electoral, pero no fue óbice para la firma de acuerdos con el FMI en la perspectiva de mantener la agenda ortodoxa. Luego de siete meses de gobierno, la coalición se rompió (agosto 2003). PK y el movimiento indígena solicitaron a sus militantes abandonar las funciones que les habían sido asignadas en el Ejecutivo, pero no todos lo hicieron, y desde entonces la fragmentación del movimiento se aceleró. El paso por el poder fue efímero: no permitió a la nueva izquierda concretar sus aspiraciones políticas y, sobre todo, materializar una real experiencia gubernativa. De algún modo, el ejercicio del poder estatal les seguía siendo ajeno.

En medio de un descarnado intento de control del poder judicial por parte del “gutierrezismo”, inmensas movilizaciones sociales provocaron una nueva interrupción presidencial en abril de 2005. Si una parte de los manifestantes

28 Véase Ramírez Gallegos 2000.

reivindicaba la vigencia del estado de derecho en el marco de una (inédita) defensa de las instituciones de la democracia liberal y otra se pronunciaba contra el giro programático de Gutiérrez y la continuidad del neoliberalismo, ambas se entreveraban en el rechazo a las élites y a los partidos políticos. La generalizada consigna “que se vayan todos”, articulaba los sentidos de la movilización sin alcanzar, no obstante, a dibujar efectivos horizontes programáticos y/o nuevas estrategias de acción política que permitieran socavar el *statu quo*.

La campaña electoral de Correa (2006) sintonizó con tal espíritu antipartidario y con el agotamiento de la legitimidad de la agenda ortodoxa²⁹. Alianza País (AP), la plataforma electoral fundada para apuntalar la candidatura de Correa, se presentó como un nuevo movimiento ciudadano, ajeno a toda estructura partidista —por lo que tomó la compleja decisión de no presentar candidatos al Parlamento Nacional—, comprometido con la convocatoria a

La generalizada consigna “que se vayan todos” articulaba los sentidos de la movilización sin alcanzar a dibujar efectivos horizontes programáticos y/o nuevas estrategias de acción política que permitieran socavar el *statu quo*.

una Asamblea Constituyente y empeñado en sacar al país de la “larga noche neoliberal”, como gusta repetir el ahora Presidente del Ecuador.

de convocar a una Asamblea Constituyente, rechazar la firma del Tratado de Libre Comercio, demandar el fin del acuerdo para la concesión de la Base de Manta a las fuerzas militares norteamericanas, detener el avance de la agenda neoliberal y privilegiar el gasto social al pago de la deuda externa, entre otras, ocuparon prácticamente el mismo campo discursivo del MIE y sus aliados a lo largo de la última década en el país.

Si el marcado acento antipartidario de la campaña electoral de Rafael Correa recogía, en gran parte, las demandas de renovación de las élites dirigidas por fuerzas ciudadanas emergentes, sus propuestas

Dicha convergencia programática no reflejaba únicamente la influencia política del MIE sino, sobre todo, la presencia de diversos segmentos y capas de la vieja y nueva izquierda ecuatoriana en el movimiento político liderado por Correa. Dicho movimiento no repetiría, sin embargo, el efímero paso por el poder de PK. Elegido a fines de 2006, Correa fue reelecto en 2009 —en el marco de las nuevas reglas electorales estipuladas por la Constitución aprobada por referéndum en septiembre de 2008—, mientras que su movimiento se ha

29 Según las cifras del Latinobarómetro, por ejemplo, el apoyo a las privatizaciones decayó en el Ecuador veinte puntos entre 1999 y 2005 (del 53% al 33%). Véase www.latinobarometro.org

consolidado como la primera fuerza política del país, con representación en todo el territorio nacional. AP ha sido, en efecto, el claro ganador de todas las elecciones en las que ha participado hasta ahora (Asamblea Constituyente, Poder Legislativo, gobiernos autónomos descentralizados, parlamentarios andinos). En enero de 2011 Correa completa su cuarto año de mandato y las cotas de popularidad de su gestión siguen siendo altas. Buena parte de las figuras y fuerzas de izquierdas que estuvieron en el origen del movimiento continúan en tareas políticas y gubernativas de diversa índole. Se trata, entonces, de la más larga experiencia gubernamental de la izquierda ecuatoriana en el vigente ciclo democrático. Entre el surgimiento de PK y la consolidación política de AP, la heterogénea familia política de las izquierdas se presenta largamente integrada en el juego democrático y en la gestión directa del aparato gubernativo.

Las elecciones y el Gobierno representativo han permitido —y reforzado— dicho proceso de incorporación política de las redes izquierdistas a la dinámica democrática. Más que un proceso de renovación de la clase política —que se expresa en el ocaso de los partidos³⁰ que dominaron la escena democrática desde inicios de los años ochenta y en el recambio generacional al que ha apostado Correa para la composición de su gabinete y de buena parte de su movimiento—, se trata de una cuestión que atañe la necesaria alternancia política y programática de las formaciones que llegan al poder. Democratacristianos (DP), socialdemócratas (ID), fuerzas de la derecha tradicional (Partido Social Cristiano) o emergente (Partido Roldosista Ecuatoriano, Partido Sociedad Patriótica) se alternaron efectivamente en el poder pero coincidieron en la puesta en marcha de las políticas derivadas del Consenso de Washington. Con el acceso de AP al poder se rompe el predominio de la agenda ortodoxa y se dibuja un programa gubernativo postneoliberal. Dicho escenario estaría directamente vinculado con la composición de quienes forman parte de la Revolución Ciudadana.

Hablar de una red de confianza política supone, en efecto, observar su composición social y política. Ello permitirá observar la pertinencia de la hipótesis según la cual el arribo de Correa al poder profundiza la integración política de las izquierdas en el régimen democrático. Así, en el pequeño núcleo fundacional del movimiento se puede ubicar, en primer término, a un conjunto de intelectuales y economistas contrarios a la ortodoxia neoliberal, de clara filiación izquierdista pero de escasa experiencia partidaria, y provenientes de

30 Hago referencia sobre todo a la Democracia Popular (DP, luego Unión Democrática Cristiana, UDC), a la Izquierda Democrática (ID), al Partido Social Cristiano (PSC) y al Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

los segmentos radicales (ideológicos) de las clases medias. En segundo lugar, se observa la presencia de figuras provenientes de dinámicas político-partidarias de la izquierda tradicional de más larga data, vinculadas a las experiencias de liberación nacional en América Latina, y también pertenecientes a los sectores medios de la estructura social del país. En un tercer nivel puede ubicarse a sectores más cercanos a la “izquierda social” de los años noventa, es decir, aquella que se forja junto con el movimiento indígena y diversas organizaciones sociales en la resistencia directa y la movilización social contra el neoliberalismo. Un cuarto grupo, por último, proviene más bien del círculo personal de Rafael Correa; no tiene mayor identidad ideológica ni filiación partidaria, aunque colaboró con algunos Gobiernos anteriores. Su influencia política en el Gobierno no es menor. Todo ello permite definir a AP como una coalición de fracciones que van desde la centro-derecha a la izquierda radical³¹.

Entre las fracciones que, desde la izquierda, han accedido a funciones de gobierno y de representación política a nivel nacional y local, más allá del núcleo fundador de AP, pueden destacarse algunas tendencias y figuras; muchas de ellas que estaban disgregadas y alejadas de la acción política, retornaron a la escena pública en el marco del ascenso de la Revolución Ciudadana al poder. Ya en su interior han tratado de reactivar anteriores dinámicas organizativas

Hablar de una red de confianza política supone observar su composición social y política. Ello permitirá observar la pertinencia de la hipótesis según la cual el arribo de Correa al poder profundiza la integración política de las izquierdas en el régimen democrático.

y/o se han involucrado en la construcción, aún del todo frágil, del nuevo movimiento. Así, muchos exmilitantes de la *izquierda cristiana* —con la que el propio Correa se reclama identificado ideológicamente— ocupan ahora funciones clave en el gabinete ministerial y dentro de AP. Se puede ubicar también a sectores provenientes de la *izquierda revolucionaria* y de ciertas

experiencias guerrilleras en el país y en la región (Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Socialismo Marxista de inspiración chilena o procubana, frentes revolucionarios, etc.), así como a exmilitantes de *partidos radicales de izquierdas* que han participado, sin mayor proyección, en el juego electoral desde el retorno democrático: el Frente Amplio de Izquierda y el Movimiento Popular Democrático, entre otros. Antiguos miembros de la *socialdemocracia*

31 Véase Ramírez Gallegos 2008.

(ID) ocupan, además, importantes cuotas de poder en el Gobierno. A la vez, militantes de pequeñas estructuras como el *Partido Comunista*, la *Juventud Comunista Ecuatoriana* y la *Alianza Bolivariana Alfarista* también aparecen inscritas en el proceso político abierto por AP. A todos estos sectores cabe agregar la presencia de *antiguos militantes y fundadores de PK* y otras figuras provenientes del muy activo movimiento social de los años noventa, entre los que resaltan militantes ecologistas, feministas, grupos de jóvenes, campesinos, indígenas, derechos humanos y activistas contra la deuda externa, entre otros.

Por último, entre las formaciones políticas que de modo más autónomo han colaborado con la Revolución Ciudadana se puede nombrar al histórico *Partido Socialista Ecuatoriano* y al emergente movimiento *Ruptura-25*. Ambas agrupaciones —además del comunismo— han tenido cuotas de poder en el gabinete ministerial, así como representación parlamentaria y local (ya sea dentro de las listas de AP, ya sea en alianza). Entre este conjunto de actores se han tejido diversos tipos de vínculos políticos, electorales, circunstanciales y personales — no exentos de conflictividad y confrontación— a lo largo de las últimas cuatro décadas. *Dicho conjunto de conexiones interpersonales ramificadas autorizarían a hablar de la izquierda como una red de confianza política.*

Con el advenimiento de Correa al poder, la cercanía de dicha constelación (intensidad de vínculos políticos y relaciones interpersonales) habría jugado a favor de la integración de diversas capas de militantes, exmilitantes, adherentes y simpatizantes de izquierdas en específicos terrenos de la política pública. La confianza política se desarrolla precisamente cuando se incorporan de modo significativo al régimen político redes de actores, antes distanciados de la dinámica gubernativa, vinculados entre sí por diversas razones. Se trata de un factor que favorece la democratización de las naciones. Aun a pesar de ciertas deserciones y exclusiones, la perdurabilidad de la constelación política forjada en torno a la Revolución Ciudadana³² permitiría hablar del período

32 En la Asamblea Constituyente (2007-2008), AP perdió solo dos asambleístas de los 80 que formaban parte de su bloque. En la bancada parlamentaria en vigencia desde agosto de 2009, el oficialismo ha sufrido las deserciones del 3 o 4% de su bancada (de 58 asambleístas). Se trata de porcentajes muy bajos en relación a los históricos patrones de deserción y transfuguismo en los partidos políticos ecuatorianos. Por lo demás, aun a pesar de las fricciones con el partido socialista y de las tensiones internas en AP, la votación del bloque de la Revolución Ciudadana aparece como una de las más disciplinadas y consistentes de la reciente historia legislativa del Ecuador. La confrontación con el movimiento indígena y el MPD, que fueron aliados de AP en la Constituyente, y la salida de figuras importantes del movimiento (sobre todo de fundadores como Gustavo Larrea y Alberto Acosta) destacan entre las “pérdidas” más significativas para la Revolución Ciudadana. En el primer semestre de 2011 también se separó del oficialismo el movimiento Ruptura-25.

2006-2010 como aquel en que gran parte de la izquierda entra de lleno en la dinámica de la gestión democrática del Ecuador.

La autonomía relativa del Estado

El segundo mecanismo de democratización alude a la disminución de la autonomía de los poderes fácticos en relación al Gobierno civil democráticamente electo. En otros términos, se trata de indagar en el problema de la “autonomía relativa del Estado” en la perspectiva de observar su compromiso con el bien común y no solo con el de ciertos intereses particulares. Los vínculos entre

Muchas tendencias y figuras que estaban disgregadas y alejadas de la acción política, retornaron a la escena pública en el marco del ascenso de la Revolución Ciudadana al poder.

el poder democrático y determinados grupos de interés, grandes o pequeños, económicos o políticos, incrustados en las mismas instituciones públicas o presionándolas desde fuera, aparecen como un primer conjunto de relaciones a ser consideradas para determinar

cuán discrecionales son dichos intereses respecto al Estado. Un segundo nivel de observación, de particular importancia en el caso ecuatoriano, concierne a la capacidad del poder civil para subordinar a las fuerzas del orden.

Si Tilly analiza la cuestión de la autonomía estatal en relación a la igualdad formal —el imperio de la ley— de todos los actores, en este trabajo se privilegia una perspectiva que insiste en los *factores de poder y fuerza* que permiten a los Estados reducir los márgenes de discrecionalidad de determinados grupos de interés. La hipótesis que se explora en este apartado señala que en el ciclo conducido por la Revolución Ciudadana se han reducido las condiciones para que los poderes fácticos capturen grandes segmentos de la agenda pública y operen de forma discrecional ante el Gobierno civil y el conjunto de la comunidad política; se trataría, entonces, de una coyuntura en que se han ampliado los niveles de autonomía relativa del Estado con respecto a múltiples grupos de interés. El *putch* del 30 de septiembre de 2010³³ señala, sin embargo, cuán frágil es en el Ecuador la capacidad del poder civil para subordinar de modo efectivo a la fuerza pública.

La discusión de tal hipótesis se basa en una comparación entre el contexto político y el campo de fuerzas dibujados en torno a los dos últimos Gobiernos democráticamente electos: el de Lucio Gutiérrez (2003-2005) y el

33 Véase Paz y Miño 2011.

de Rafael Correa (2007-2010). Dicho recorte se explica no solo por cuestiones de “comodidad heurística” —reducir el espectro de análisis—, sino sobre todo por cuanto ambas figuras políticas emergen en similar contexto de oportunidad política y bajo el mismo paraguas programático de la superación del neoliberalismo.

Se trataría de una coyuntura en que se han ampliado los niveles de autonomía relativa del Estado con respecto a múltiples grupos de interés.

El punto de partida: la configuración del comando estatal

En 2002 el coronel Lucio Gutiérrez es electo Presidente de la República. Para llegar al poder Gutiérrez se presentó como un candidato independiente de la estructura partidaria y estableció una alianza con PK, brazo electoral del movimiento indígena ecuatoriano (MIE), y con el Movimiento Popular Democrático (MPD), un pequeño partido de línea maoísta que controla al gremio docente y a diversas organizaciones estudiantiles. Estas dos formaciones habían jugado un destacado papel en la resistencia a las políticas de ajuste estructural desde mediados de los años ochenta. Luego de un breve paso por la prisión³⁴, Gutiérrez fue invitado como conferencista al Foro Social Mundial. Se lo comparaba con Hugo Chávez. Fidel Castro asistió a su posesión presidencial.

Los sectores dominantes veían con asombro cómo militares, indígenas y militantes de izquierda llegaban al poder. En el campo progresista —aun cuando se percibía con reservas la alianza indígena con exmilitares— se esperaba al menos el inicio de una “fase post-ajuste”. Las expectativas se derrumbaron rápidamente. Como ya se ha dicho, Gutiérrez formó un gabinete que dejaba en un rol secundario a PK y al resto de la izquierda, continuó con la ortodoxia neoliberal y se alineó con el eje Washington-Bogotá en el marco del Plan Colombia. Gutiérrez llegó al poder, paradójicamente, en un contexto de oportunidad bastante equiparable a aquel en que, pocos años después, lo hiciera Correa: desgaste del sistema de partidos³⁵, faccionalismo entre las élites

34 Por su participación en el derrocamiento presidencial de J. Mahuad, quien decretó la dolarización y propició un salvataje bancario que ocasionaría la más grande crisis económica de la historia republicana.

35 Para el período 1995-2006 el promedio de credibilidad de los partidos no alcanzaba el 8%. En 1997, apenas el 16% de la ciudadanía admitía tener confianza en los partidos y casi la mitad, el 48%, manifestaba que la democracia puede funcionar sin ellos. En 2008, el porcentaje de ecuatorianos que sostienen esta posición se incrementa a 61%. Véase Freidenberg 2000: 205-218 y SENPLADES-INEC 2008.

dominantes³⁶ y pérdida de legitimidad social del Consenso de Washington³⁷. El coronel contaba además con el apoyo del aún poderoso MIE que, apenas un año antes de las elecciones de 2002, había escenificado un masivo levantamiento que bloqueó el incremento del precio de los combustibles decretado por el Gobierno de turno. Cuando Correa asume la Presidencia este último factor no gravitaba ya en el escenario político. El MIE había perdido buena parte de su prestigio y capacidad de movilización luego de su frustrada experiencia gubernativa. Alrededor del agotamiento indígena se asistía, además,

Gutiérrez y Correa llegaron al poder en un contexto de oportunidad bastante equiparable: desgaste del sistema de partidos, faccionalismo entre las élites dominantes y pérdida de legitimidad social del Consenso de Washington.

a una erosión del conjunto de la movilización social. Los resultados electorales de 2006 recogían dichas tendencias. La candidatura presidencial de PK apenas alcanzó a 2,19% de los sufragios, el peor resultado obtenido por el movimiento desde sus orígenes (1995). El MPD solo llegó al 1,3% de la votación. Por el contrario, el postulante de la derecha oligárquica —el

multimillonario bananero Álvaro Noboa— ganó la primera vuelta con 27% de los votos, es decir, 10 puntos más de los que obtuviera en 2002 cuando fue derrotado, desde el primer turno, por Gutiérrez. Correa pasó a disputar el *ballotage* con 23% de los votos luego de ver frustrada la posibilidad de acordar una alianza con PK. En adelante, las relaciones entre la RC y el MIE se tornarían turbulentas³⁸.

¿Cómo explicar, entonces, las diferentes trayectorias que siguieron dos coaliciones catapultadas a la escena pública en el marco de similar contexto de oportunidad política y análoga proyección antisistémica?

El factor clave a considerar es *el distinto grado de autonomía relativa* que cada uno de los dos Gobiernos logró adquirir con respecto a específicos grupos de poder local y a la constelación de agentes afines al mantenimiento de la agenda neoliberal dentro y fuera del país. Entre la primera y la segunda vuelta del año 2002 Gutiérrez cambió su uniforme militar verde olivo por un reluciente traje sastre luego de viajar a los Estados Unidos para entablar diálogo

36 El fracaso de la privatización de las empresas de telefonía y electricidad, hacia fines de los 90, es solo un ejemplo de tal tipo de disputas. Véase Diario HOY, “Modernización: diez años de frustraciones y pocos resultados”, “Blanco y Negro”, 1/06/2002.

37 Véase Ramírez Gallegos 2000.

38 Sobre el descenso de la conflictividad social, véase Sánchez-Parga 2010. Sobre esta cuestión y sobre la frustrada alianza electoral entre AP y el MIE, ver también Ramírez Gallegos 2010.

con diversos actores políticos, empresariales y con el FMI. Apenas electo, designó como ministro de Finanzas a un economista ortodoxo cercano a la gran banca nacional y planteó la tesis de que Ecuador sería el “mejor aliado” del presidente Bush. Aún antes de empezar su mandato era evidente que la continuidad del neoliberalismo estaba garantizada. Gutiérrez no tuvo la mínima voluntad de poder para —ni la capacidad tecnopolítica de— resistir la presión que históricamente han ejercido sobre los Gobiernos de turno los poderes fácticos y los diversos agentes que operan, a nivel nacional y transnacional, como “correa de transmisión” de las políticas económicas dominantes a nivel global.

Por su parte, AP y sus aliados mantuvieron y radicalizaron incluso a lo largo de la campaña el discurso antineoliberal, bolivariano e izquierdista con que emergieron a la vida pública. Su confrontación a las élites y los partidos dominantes no operó como mero recurso de campaña; es más, prosigue hasta estos días. A la hora de nombrar su gabinete, Correa evitó en lo fundamental la presencia de figuras cercanas a los sectores empresariales y financieros. Fueron los propios miembros del órgano de dirección del movimiento gobernante —el denominado “buró político”, compuesto por los fundadores de AP— quienes ocuparon los cargos estratégicos del aparato estatal. En el círculo presidencial se manejaba la tesis de que la construcción de una

La construcción de una agenda pública de vocación universalista tenía como condición evitar toda representación partidaria, corporativa o gremial en el gobierno. Ello supuso la ausencia de cuadros gubernativos provenientes de los sectores populares y progresistas organizados.

agenda pública de vocación universalista tenía como condición evitar toda representación partidaria, corporativa o gremial en el Gobierno. Aunque ello supuso la ausencia de cuadros gubernativos provenientes de los sectores populares y progresistas organizados, se trataba de una opción dirigida sobre todo a reducir la habitual influencia de la gran banca y de la oligarquía guayaquileña —nucleada por uno de los más poderosos partidos ecuatorianos, el Partido Social Cristiano (PSC), y por la figura del alcalde y líder del partido, Jaime Nebot— en la estructura del nuevo poder ejecutivo.

El núcleo fundador de AP estaba compuesto por antiguos dirigentes de partidos de la izquierda tradicional, intelectuales y activistas de la nueva izquierda social, figuras provenientes de novísimas organizaciones ciudadanas y personajes sin trayectoria militante, más bien cercanos al entorno personal del candidato presidencial. Emergía así una fuerza heteroclita amalgamada bajo

el horizonte de un antipartidismo radical, la voluntad de superar el neoliberalismo y el peso del liderazgo de Correa. Tal perfil entrañaba una ampliación del espectro de la representación social de las fuerzas de izquierda hacia lo que Quintero denomina “los sectores sociales auxiliares o las clases intermedias de la estructura global del país”³⁹. Aunque dicha composición de clase no ha implicado la proyección política de los trabajadores —como en el caso del Partido de los Trabajadores en Brasil— o de los sectores campesino-indígenas —como en el MAS boliviano— hacia el Estado⁴⁰, sí suponía el ascenso al poder de un amplio abanico de fracciones de las clases medias, algunas muy radicalizadas, activas y cercanas a dichos sectores en la movilización contra el neoliberalismo. La diferenciación, más o menos difusa, con las clases dominantes y los tradicionales grupos de poder local emergía como condición para la disputa por la autonomía estatal.

Cuando el día mismo de su posesión Correa firmó el decreto que convocaba a consulta popular para decidir sobre la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), a pocos les quedaban dudas sobre la voluntad política de la RC para confrontar y quebrar el dominio de las élites y los partidos tradicionales. Estos últimos se habían opuesto frontalmente, durante el período posterior al derrocamiento de Lucio Gutiérrez —abril de 2005—, a cualquier intento de reforma política que pudiera ser procesado por fuera de los espacios institucionales en que mantenían pleno control. El sostenimiento de dicha disputa amplió el respaldo ciudadano a Correa al punto de colocarlo como el Presidente más popular de los últimos treinta años de Gobiernos civiles: luego de seis meses de mandato llegó a detentar más del 85% de apoyo a su gestión⁴¹. Ese respaldo y la capacidad decisional del Presidente eran los únicos factores de poder que la RC podía movilizar en su favor, puesto que sus resortes políticos e institucionales eran nulos: en el marco de la estrategia antipartidaria que AP delineó en campaña, la Revolución Ciudadana optó por no presentar candidaturas parlamentarias. Correa aparecía así como un Presidente que no solo ganaba unas elecciones sin sostenerse en partido alguno, sino que empezaba a gobernar sin un bloque afín en el Congreso, sin una fuerza política propia y sin el soporte específico de organizaciones sociales

39 Se trata de “los sectores sociales intermedios, urbanos y rurales, los trabajadores asalariados no proletarios, la pequeña burguesía urbana y rural, intelectuales, burócratas, profesionales urbanos y rurales, pequeños y medianos comerciantes, transportistas, obreros en activo y empresarios con ideas nacionalistas”. Véase Quintero 2007: 41.

40 Para la comparación entre el MAS boliviano y el PT brasileño en la disputa por la autonomía estatal, véase Tapia 2009.

41 Al finalizar el primer semestre de 2011, dicha popularidad se mantiene por encima de 60 puntos.

robustas. Paradójicamente, tal configuración de poder sería una de las condiciones que, en lo posterior, permitirían a la RC moverse con relativa independencia de los diversos intereses organizados.

Sin representación parlamentaria y con la derecha controlando la mayoría, la convocatoria al referéndum fue objeto de una intensa pugna entre los dos principales poderes del Estado. Si anteriores crisis políticas se resolvieron con las destituciones de jefes de Gobierno sin sólidos bloques parlamentarios y con baja credibilidad social, en 2007

sucedía lo inverso: un Presidente cuyo único capital político era el robusto apoyo popular a su figura provocaba, sin estricto apego a derecho, la destitución —por parte del Tribunal Supremo Electoral— de 57 diputados acusados de obstruir ilegalmente el referéndum.

La “caída parlamentaria” viabilizó el proceso constituyente. Antes, ocho de cada diez ciudadanos se habían pro-

nunciado a favor de la instalación de la Convención. La izquierda triunfó ampliamente, además, en las elecciones para constituyentes: AP obtuvo 80 de los 130 curules y el resto de fuerzas progresistas, otros diez. La contundencia de los resultados electorales consolidaba la proyección de la RC y dejaba a los partidos dominantes sin mayor capacidad de incidencia en los debates constitucionales.

**Correa aparecía como un
Presidente que ganaba elecciones
sin sostenerse en partido alguno,
y que empezaba a gobernar sin un
bloque afín en el Congreso, sin una
fuerza política propia y sin el soporte
específico de organizaciones sociales
robustas.**

Cuando el Estado gana influencia

A lo largo del primer año de mandato, y en el marco de una plena cooperación con la ANC, Correa anunció una serie de medidas que el movimiento popular había venido reivindicando desde hacía una década: el fin del convenio de cooperación militar antinarcóticos que permitía a los EE UU tener presencia operativa en la Base de Manta; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; la suspensión de toda negociación relativa a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la gran potencia del norte; la ilegalización de la terciarización laboral; y el trazado de una estrategia para revertir el peso de la deuda externa en el presupuesto público. La orientación programática y la capacidad decisional del Gobierno expresaban el aumento de autonomía del poder político democráticamente sancionado en relación con los circuitos transnacionales y algunas expresiones de las clases dominan-

tes —en su forma de específicos circuitos empresariales, bancarios, familiares— que sostuvieron la liberación de la economía, la captura rentista de las instituciones públicas y la subordinación de la política exterior a Washington.

Una retórica “soberanista” hacía referencia a la necesidad de colocar el interés de la nación por delante de las demandas parciales e invoca a la implicación de la ciudadanía en la vida pública. Estos elementos componen el universo de sentido con que la RC ha procurado poner fin al ciclo de ins-

Una retórica “soberanista” hace referencia a la necesidad de colocar el interés de la nación por delante de las demandas parciales e invoca a la implicación de la ciudadanía en la vida pública, dando la posibilidad de poner en marcha un proyecto de carácter nacional.

strumentalización plena del Estado y ha disputado la posibilidad de poner en marcha un proyecto de carácter nacional. Así, entre 2008 y 2009 el Gobierno toma, en plena sintonía con la Asamblea Nacional Constituyente, un conjunto de opciones que ratificaban el resquebrajamiento de la matriz de poder social⁴² de las décadas pasadas y *robustecían los factores de poder* en que se plasmaba la voluntad por redireccionar la acción estatal.

No estaba en juego únicamente el apuntalamiento del nuevo bloque gobernante, sino la recuperación de las capacidades institucionales, económicas, y políticas del Estado nacional. Seis líneas de decisión han tenido particular relevancia en tal perspectiva:

- (a) La creación y/o fortalecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos de la economía (petróleo, minería, servicios públicos⁴³, etc.) y el desarrollo de nuevas empresas públicas en ámbitos que impulsarían la creación de una industria nacional (farmacéutica, cemento).
- (b) La renegociación de contratos con diversas empresas transnacionales (telefonía celular, petroleras) de cara a incrementar los márgenes de participación estatal en los ingresos, regalías y excedentes que se producen en tales sectores.
- (c) La voluntad política de establecer nuevas líneas de regulación de la banca en procura de bajar las tasas de interés, conseguir la repatriación de sus reservas depositadas en el exterior, dinamizar el aparato productivo a través del crédito y apuntalar a la banca pública y cooperativa. En medio de una intensa confrontación con la banca, el poder legislativo expidió

42 Véase Offe 1990.

43 Hago referencia a los sectores de telecomunicaciones, correos, ferrocarriles e hidroeléctricas.

- también una ley que eliminó la autonomía de Banco Central y determinó la centralidad del Poder Ejecutivo en la fijación de la política monetaria.
- (d) La reducción del peso de la deuda externa en el presupuesto público: luego de la apertura de una auditoría integral de la deuda externa⁴⁴ y de la declaratoria de ilegitimidad de ciertos tramos de endeudamiento (sobre todo deuda comercial), el Estado encaminó procesos de judicialización contra presuntos implicados en la adquisición fraudulenta de crédito, declaró una moratoria técnica y posteriormente declaró en *default* de una parte significativa de la deuda contenida en los bonos 2012 y 2030. Bajo este marco, el país logró retirar el 93% de la deuda representada en tales bonos: la ratio deuda pública-PIB descendió al 25% en el período 2007-2009, cuando entre 2000-2006 dicha relación llegaba al 49%.
 - (e) El incremento de la capacidad recaudatoria del Estado en el marco de una reforma tributaria progresiva que ha derivado en mayores niveles de presión fiscal⁴⁵ y más consistentes capacidades redistributivas.
 - (f) El impulso de la reforma institucional orientada a recuperar las capacidades estatales de planificación, rectoría, regulación y control de la agenda pública, a incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios (descentralización y desconcentración), a dar forma al carácter plurinacional del Estado, y a la descorporativización de ciertas agencias estatales⁴⁶; en suma, el retorno del Estado al primer plano de la coordinación de lo social⁴⁷.

La profundidad de este conjunto de decisiones ha sido desigual sobre todo en lo relativo al control de la banca y al avance de la descentralización y la plurinacionalidad del Estado. Aun así, ha permitido que el Gobierno se coloque

44 En 2007 Correa crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por expertos, ciudadanos y representantes de organizaciones nacionales e internacionales. La CAIC auditó diversas modalidades de adquisición crediticia a nivel comercial, multilateral y bilateral realizadas entre 1976 y 2006.

45 En 2006 Ecuador poseía un valor de presión fiscal del 10,38%. Para 2010 este indicador se coloca en el 14,8%. Véase Acosta *et al.* 2010, sobre todo pp. 67-68.

46 Los intentos descorporativizadores se han dirigido hacia los grandes grupos económicos (para la eliminación de su representación en consejos de política económica), hacia los arreglos corporativos de tipo popular (en la disputa del Gobierno con el gremio docente) e incluso hacia la supresión de ciertos fueros institucionales de militares y policías.

47 La importancia de la reforma política y del cambio institucional establecidos en la nueva Constitución y el peso que el Gobierno ha asignado a la planificación pública son señales de lo inadecuadas que pueden ser las lecturas del vigente proceso político desde la perspectiva del estilo de gobierno y los discursos del líder. Tal como lo señalan G. Fontaine y J.L. Fuentes, “el nuevo orden institucional establecido por la reforma constitucional muestra entonces que el régimen de Correa se aparta del padrón populista” (2011: 258).

en mejores condiciones de poder para disputar la centralidad del Estado —y en algunos casos apenas su legítima intervención⁴⁸— en la determinación de la agenda pública a nivel nacional. Se trataría de la apertura de un momento

**El impulso de la reforma
institucional se orienta al retorno
del Estado al primer plano de la
coordinación de lo social.**

inédito en el vigente período democrático, en que las condiciones de poder habilitan y legitiman la operación del Estado como agente público en capacidad de enfrentar, e incluso zanjar a favor del interés general, múltiples negociaciones con diversos actores —tenedores de deuda, banqueros, evasores de impuestos, transnacionales, actores corporativos, etc.— que habían capturado determinados segmentos de la política pública y que preservaban alto poder de veto sobre las decisiones democráticas.

Dicho escenario abrió diversos frentes de conflictividad al Gobierno. Los gremios asociados a la banca, al comercio, las exportaciones y otros sectores privados no han cesado en su confrontación con la Revolución Ciudadana. Es así que, mientras algunas empresas transnacionales han denunciado al Ecuador ante las instancias globales de regulación del comercio y de las inversiones, en no pocas ocasiones, desde los grandes tenedores de deuda se ha especulado sobre una posible “fuga de capitales”, un nuevo feriado bancario o el fin de la dolarización. Si bien el Gobierno logró contener algunos de estos embates y mostró alta iniciativa político-judicial en los procesos abiertos contra el Estado⁴⁹, aún le quedan diversos procesos abiertos en tribunales creados para el arreglo internacional de conflictos asociados con las inversiones —por ejemplo, el proceso abierto con la petrolera Oxy—. La credibilidad presidencial⁵⁰ y los mayores márgenes de autonomía de los cuerpos gubernativos han permitido, en cualquier caso, que se afirme el retorno del Estado al primer

48 El proceso de evaluación/contratación docente estaba, por ejemplo, bajo pleno control del gremio de educadores (controlado a su vez por el MPD). Dicha prerrogativa aseguraba un sistema de lealtades políticas y de filiaciones gremiales altamente rentable para el MPD. Desde 2008, el Gobierno nacional decide tomar parte en tal proceso, pero la Unión Nacional de Educadores rechaza la medida; es una de las causas del distanciamiento entre Correa y el MPD.

49 El Estado redujo el monto (de 941 a 149 millones de dólares) de las demandas económicas exigidas por cuatro inversionistas en cortes extranjeras en 2008. Se llegó también a arreglos con diversas empresas para que abandonen sus demandas. La negociación más compleja fue con Brasil luego de la decisión ecuatoriana de expulsar a la constructora Odebrecht por incumplimiento de contrato. Véase Senplades 2009: 131.

50 La confianza política puede operar como un recurso que favorece la toma de decisiones sin tener que renovar cada vez el consentimiento de una ciudadanía escéptica. Véase Mishler y Rose 1997: 418-451.

plano de la regulación económica y la coordinación de lo social en medio de una nueva composición social del bloque gobernante y su predisposición a sentar las condiciones para que una “cultura política de la generalidad”⁵¹ —la defensa del bien común— se sobreponga al dominio del interés particular en la gestión de los asuntos públicos.

A mediados de 2008 el Gobierno anuncia la incautación estatal de casi 200 empresas del grupo Isaiás —uno de los grupos empresariales guayaquileños más poderosos del país— a fin de recuperar una parte de los más de 660 millones de dólares que los ahorristas y el Estado habían perdido a favor de tales grupos durante la crisis bancaria de 1999. El respaldo popular a la medida fue unánime. Aunque dicha decisión daba cuenta del virtual desacoplamiento entre poder político y poder económico —se trataba de una medida que debía emprenderse años atrás— y evidenciaba los nuevos aires de legitimidad y recursos de poder que el Estado podía movilizar en nombre del bien colectivo, dejó entrever los problemas de heterogeneidad en la cúpula gubernativa: el Ministro de Economía prefirió dimitir antes que sostener la decisión. En el “ala moderada” del régimen la incautación no fue bien recibida. Se evidenciaba la presencia de específicos intereses dentro del nuevo Gobierno: sectores de centro-derecha, más vinculados a las élites tradicionales, se han mostrado reiteradamente inconformes con la centralidad otorgada por Correa al papel del Estado en el desarrollo económico y la vida social del país.

Una de las principales consecuencias de la incautación fue la desconfiguración de la estructura de propiedad de las grandes cadenas televisivas. En medio de la debilidad de los movimientos sociales y de la lenta recomposición del sistema de partidos la escena mediática se ha convertido, en tiempos de la Revolución Ciudadana, en el principal terreno de la disputa política. La intensa movilización comunicacional del régimen y la de la mayoría de sus opositores es inversamente proporcional a su capacidad de construcción organizativa. Con la incautación, en cualquier caso, el Gobierno pasó a conducir

Se habilita y legitima al Estado como agente público en capacidad de enfrentar, e incluso zanjar a favor del interés general, múltiples negociaciones con diversos actores que habían capturado determinados segmentos de la política pública y que preservaban alto poder de veto sobre las decisiones democráticas.

51 Sobre el sentido de esta noción, ver Rosanvallon 2007.

La escena mediática se ha convertido, en tiempos de la Revolución Ciudadana, en el principal terreno de la disputa política. dos de los más importantes canales de la televisión nacional. Además, abrió el primer canal público del Ecuador. Así, el espacio de incidencia pública de los detractores del gobierno se ha reducido. Dos años después de la medida, diversos sectores reclaman al oficialismo para que, tal como lo anunció, revierta la propiedad de los medios incautados hacia otros agentes.

Déficit de control civil sobre las fuerzas del orden

El 30 de septiembre de 2010 (30-S) el Ecuador amanece con la noticia de que 22 regimientos de la Policía Nacional se habían sublevado contra el poder civil. Algunos sectores de las Fuerzas Armadas también habían apoyado la insubordinación. En apariencia, el motín de las fuerzas de seguridad tenía sus raíces en la Ley de Servicio Público y en su intención de regular los beneficios extrasalariales (premios, estímulos, bonificaciones por los “méritos en acción”, etc.) de los uniformados. Concebida por el Poder Ejecutivo, la orientación de la ley iba en la misma línea de otros cuerpos legales presentados por Correa en relación a evitar todo tipo de medidas especiales o bolsones de excepcionalidad institucional que reproduzcan particularismos y/o arreglos corporativos dentro del Estado. Los gremios de funcionarios del servicio exterior, de la función judicial, de los gobiernos autónomos descentralizados, de la contraloría, del magisterio y de la misma función legislativa también habían expresado su malestar ante el Parlamento por una ley que disolvía “sus” específicos cuerpos legales. El Poder Ejecutivo no cedió antes sus demandas.

La insubordinación policial del 30-S derivó, así, en un escenario en que diversos intereses facciosos pudieron desplegarse hasta tomar inusitadas formas de violencia política que amenazaron la continuidad democrática en el Ecuador. En el fracaso del *putch* tuvo un papel relevante la decisión final de las FF AA de sostener el apoyo al régimen. Más allá de dicha opción estratégica, al igual que en otras interrupciones presidenciales (1997, 2000, 2005), los militares jugaron el rol de últimos árbitros del conflicto, condicionaron al régimen —antes de anunciar su sostenimiento al poder civil solicitaron que se revise la ley de servicio público—, operaron como actores deliberantes, y reforzaron su capacidad de presión corporativa sobre el Gobierno. Los avances que la nueva carta magna trazó para desmontar el rol de los militares como garantes del orden constitucional no han sido internalizados en filas castrenses ni, menos aun, en los cálculos de diversos actores políticos.

El malestar de los uniformados frente las políticas gubernamentales tiene varias fuentes. No es éste el lugar para detallarlas. Cabe decir, apenas, que se trata de un conjunto de decisiones que apuntan a: (i) *reducir el margen de autonomía y discrecionalidad de las fuerzas del orden*: la Comisión de la Verdad puesta en marcha por el Gobierno develó el uso irregular de los fueros policiales y los altos niveles de impunidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes y ex agentes de las fuerzas del orden; a la vez se procuró dismantelar varias agencias de inteligencia policiales y militares acusadas de tener “línea directa” con sus pares en Estados Unidos; (ii) *colocar a tales agentes en el marco de las leyes generales que regulan el resto de la función pública*: desmontaje de cortes especiales consagradas a juzgar a los miembros de la policía y de las Fuerzas Armadas, e intento de que los delitos comunes cometidos por los funcionarios de estas dos instituciones sean procesados por jueces penales ordinarios (principio de unidad jurisdiccional); y (c) *recortar ciertos arreglos corporativos y ciertas competencias ajenas a los roles que la Constitución asigna a policías y militares*: se insinuó modificaciones a los sistemas de seguridad social —también especiales— de policías y militares para que se integren en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como cualquier otro ciudadano; se prohibió que las FF AA tengan negocios particulares; se traspasó el manejo del tránsito de la Policía Nacional a los municipios; se desmontó la presencia de militares en los directorios de las empresas públicas estratégicas, etc. El 30-S el Gobierno tenía, de hecho, prevista una reunión para discutir el futuro de las empresas militares.

Este conjunto de medidas, cuyo apuntalamiento reforzaría la subordinación de las fuerzas del orden al poder civil —desde 2007, por primera vez en el reciente ciclo democrático, el Ministerio de Defensa es dirigido por un civil—, ha encontrado resistencias de diferente tipo en las cúpulas policiales y militares. Los sucesos del 30-S expresan, de un modo cruento, cuán complejo resulta para los Gobiernos democráticos asegurar el pleno control de unas fuerzas del orden, que han tendido a desenvolverse de modos discrecionales y opacos ante el escrutinio público. El déficit de negociación política del gobierno exacerba, además, conflictos ínsitos a procesos de reforma estatal más o menos ambiciosos. La reforma policial queda como una tarea pendiente. Se torna más incierto saber, sin embargo, si aún es políticamente viable para el Gobierno avanzar en la constitución de unas Fuerzas Armadas obedientes y concernidas únicamente en las tareas que la Constitución les asigna (lo que supone, entre otros aspectos, recortar largamente sus intereses empresariales).

En procura de la igualdad y la inclusión sociopolítica

El tercer mecanismo conducente a la democratización concierne el aumento de la igualdad política entre ciudadanos. Se trata de observar la forma en que los Gobiernos y los Estados intervienen para procurar la reducción de la desigualdad social, la separación de la política respecto a la desigualdad categorial en otros terrenos y el fomento de procesos de inclusión y participación sociopolítica. Cabe observar con detenimiento lo que ha sucedido al respecto en el Ecuador en los últimos años.

La lucha contra la desigualdad social

El impulso de políticas distributivas y redistributivas, en el marco del doble objetivo de consolidar una sociedad de derechos y de propender hacia mayores niveles de igualdad, se ha colocado como uno de los ejes de política pública del Gobierno de Correa. En el discurso presidencial, en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir (2007-2009 y 2009-2013) se enfatiza en la igualdad como un valor político fundamental del proceso de cambio. Dicha noción está asociada, en tales documentos, a la búsqueda de justicia social, justicia redistributiva, justicia política.

Dicho imperativo depende de la capacidad de la sociedad para obtener recursos y de las políticas de asignación que se implementen. Respecto a lo primero, se ha visto ya que en los últimos tres años ha aumentado la presión

El impulso de políticas distributivas y redistributivas es uno de los ejes de política pública del Gobierno de Correa. fiscal, la Ley de Equidad Tributaria (2007) fue clave al respecto, no solo que para el ciclo 2007-2010 se ha recaudado casi el 64% más que en el período 2001-2006, sino que se verifica un aumento en la progresividad de los

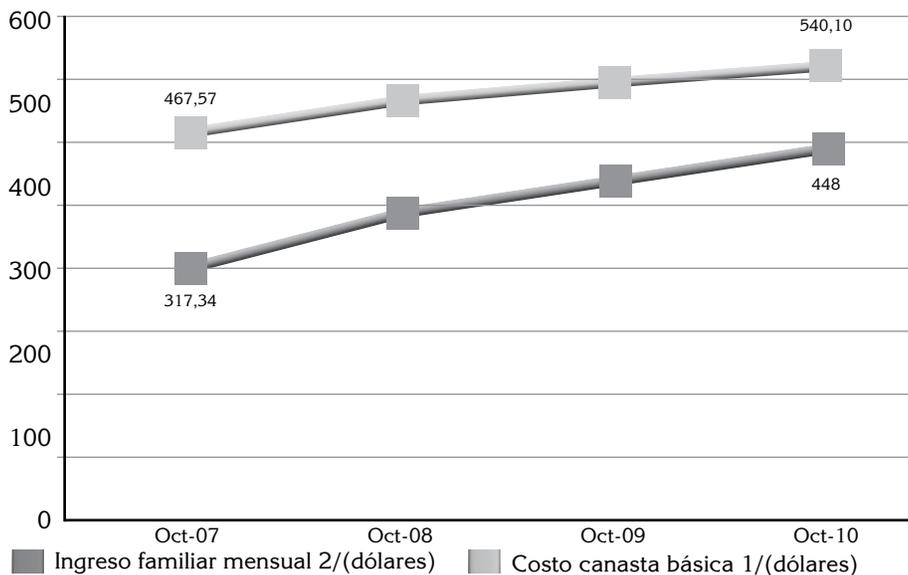
impuestos. Así, la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación se incrementó en 9 puntos durante el vigente periodo de gobierno: de 34% a 43% del total de la recaudación.

Respecto a lo segundo, las políticas de asignación desarrolladas, se pueden identificar de modo simplificado tres grandes líneas de distribución y re-distribución de la riqueza social:

- (a) *Política salarial*: el Gobierno ha decretado tres alzas en el ingreso básico de los trabajadores entre 2009 y 2011. Al comparar los promedios anuales, en el año 2008 el índice del salario real fue de 117,15, el promedio en

2009 asciende a 122,46 y para diciembre de 2010 se coloca en 131,12⁵². En medio de la crisis económica el salario real fue compensado en 3,6%, es decir, en un nivel similar a la inflación anual. Así, “las políticas del Gobierno han ayudado a que se mantenga, e incluso incrementa, el poder adquisitivo de los hogares” (Acosta *et al.* 2010: 65)⁵³. Si en 2007 el ingreso familiar cubría el 68% del costo de la canasta básica, en 2010 dicha relación se coloca en 83%.

Gráfico 1
Ingreso familiar y costo de la canasta básica 2007 -2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

- (b) *Política de transferencias directas y subsidios*: destaca aquí el aumento del Bono de Desarrollo Humano —un programa que tiene como beneficiarios a los hogares pobres y extremadamente pobres— de 15 a 35 dólares entre 2007 y 2010. Dicho programa ha sido uno de los principales ejes de acción del Estado ecuatoriano desde hace más de una década. En el énfase

52 Véase MCPE 2011: 16.

53 Véase Acosta *et al.* 2010.

sis que la RC ha puesto en su continuidad se observan las inercias de una visión focalizadora de la política social propia del neoliberalismo, aunque se observa un cierto distanciamiento con dicha perspectiva, sin embargo, en la decisión gubernativa de hacer de los receptores del bono sujetos de crédito ante el sistema financiero⁵⁴. En la misma línea, se duplicó el Bono de la Vivienda de 1.800 a 3.600 dólares (en el sector rural llegó a 3.960) y se creó un bono para las personas que se ocupan del cuidado de personas discapacitadas. El Gobierno ha defendido también la continuidad del subsidio universal del gas doméstico y de la gasolina y ha promulgado *tarifas diferenciadas en los servicios públicos*. Cabe resaltar al respecto la Tarifa de la Dignidad, aplicada al consumo de electricidad, que disminuye a la mitad el valor de cada kilovatio/hora para los sectores de bajo consumo y eleva dicha tarifa a los sectores medios y medios altos.

- (c) *Políticas universales*: se hace referencia sobre todo a la eliminación de las barreras de acceso a la educación y a la salud públicas en procura de la universalización de su cobertura. Se suprimió el cobro de 25 dólares para la matrícula en escuelas y colegios, se distribuyó los textos escolares de modo gratuito (en 2008 esta medida involucró al 86% del total de estudiantes) y se entregó uniformes a los alumnos de las escuelas rurales. En el campo de la salud se eliminó los costos de las consultas médicas, se amplió el acceso a medicamentos esenciales gratuitos y se normalizó la jornada diaria de atención a 8 horas. Para ambos sectores se elevó el número de partidas disponibles (mayor número de profesores y médicos) y la inversión en infraestructura básica: queda por resolver, sin embargo, importantes problemas relativos a la calidad de las políticas y a los modelos de gestión adecuados para un momento en que la demanda social sobrepasa las capacidades estatales para responder de modo eficiente a la apuesta de la RC por incrementar el acceso ciudadano a tales servicios.

En la misma óptica universalista, y en cumplimiento de la norma constitucional, el Gobierno fijó la gratuidad de la educación pública universitaria —lo que amplió el acceso de los sectores más desfavorecidos de la población a la educación superior— y encaminó las decisiones para hacer cumplir la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social para todas las personas en régimen de dependencia laboral⁵⁵. Así, entre junio de 2007 y junio de 2011

54 El Gobierno ofrece la posibilidad de obtener un préstamo de hasta \$360 anuales a los beneficiarios del bono.

55 La Constitución incluye en esta categoría a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares (amas de casa), actividades para el autosustento en el campo, trabajo autónomo y a desempleados.

el porcentaje de ocupados plenos con seguridad social ha pasado del 38% al 57%. Dicho énfasis se articula con el mandato constitucional de impedir toda forma de flexibilización y precariedad laboral.

La distribución de los factores de producción también está contemplada en diversos artículos de la carta magna. El Gobierno ha avanzado con el traspaso y la titularización de ciertas tierras improductivas de propiedad estatal. El grueso de la reforma agraria está entonces por concretarse aun si en su segunda posesión, en agosto de 2009, Correa anunció que con la redistribución de la tierra se radicalizaría el proceso de cambio. La ley que habilitaba cierta redistribución del agua quedó además atrapada en el Legislativo en medio de una intensa conflictividad (a inicios de 2010) entre el Gobierno y el movimiento indígena respecto a la institucionalidad del sector hídrico. Es en este nivel donde puede observarse la “relativa autonomía relativa” del Estado ecuatoriano en el período de gobierno de Rafael Correa: la capacidad de veto de determinados grupos de poder (dentro y fuera del Gobierno) y de ciertos anillos burocráticos, aunada al parcial aislamiento del Gobierno en relación a las organizaciones sociales —así como la debilidad de estas— bloquean el avance de las decisiones que encausarían la distribución de los factores de producción que inciden directamente en la relación entre el salario y el capital.

La dinámica redistributiva se ha sostenido, en cualquier caso, en el sostenido incremento de la inversión social: en relación al presupuesto general del Estado tal inversión pasó del 18% durante el ciclo 2001-2006, al 24% en el vigente ciclo gubernativo. Al relacionar el gasto social con el servicio a la deuda se observa que antes de 2007 los recursos destinados al pago de deuda duplicaban a la inversión social. Hoy sucede lo contrario⁵⁶.

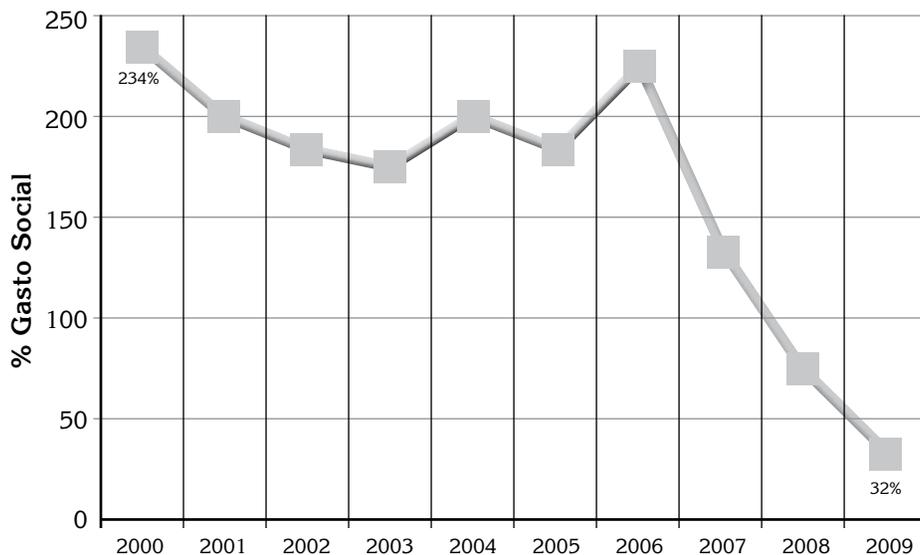
La estructura del gasto público expresa parte de la correlación de fuerzas de una sociedad. Así, en el ciclo 2007-2010 se registra una cierta reconfiguración de las bases materiales de reproducción de la matriz de poder social y un giro en la agenda redistributiva. La vigente reversión de prioridades —mayor inversión social, productiva y estratégica, menor servicio a la deuda— aparece vincula-

Se observa la “relativa autonomía relativa” del Estado ecuatoriano en el período de gobierno de Rafael Correa en la capacidad de veto de determinados grupos de poder (dentro y fuera del Gobierno) y de ciertos anillos burocráticos, aunada al parcial aislamiento del Gobierno en relación a las organizaciones sociales.

56 Véase Acosta *et al.* 2010: 85-86.

da con la autonomía relativa de la acción estatal con respecto a intereses que habían concentrado los beneficios del crecimiento económico en las últimas décadas. En el vigente ciclo gubernativo se observa, entre tanto, que la riqueza social beneficia a un más amplio conjunto de sectores, estratos y clases sociales. Las capas medias y los sectores populares se colocan así en mejor posición relativa para encarar la reproducción de sus condiciones de vida en el futuro.

Gráfico 2
Servicio de la deuda y gasto social



Fuente: Ministerio de Coordinación de la Política Económica.

La importancia de las políticas redistributivas y el énfasis constitucional en la afirmación de los derechos ciudadanos refuerzan la orientación igualitaria de la agenda pública. Sus resultados, no obstante, aún no son del todo nítidos: la pobreza y la pobreza extrema (medidas por ingresos) han decrecido —la primera descendió del 37,6% en 2006 al 32,8% en 2010, mientras que la segunda, del 16,0% al 14,79% en el mismo período— pero a un ritmo menor al del ciclo precedente⁵⁷. Aunque los efectos de la mayor crisis económica global de los

⁵⁷ Durante 2003-2006, período de plena convalecencia luego de la crisis bancaria de 1999-2000, la pobreza se desplazó del 49,1% al 37,6% y la extrema pobreza del 26,8% al 16% (Acosta *et al.*, 2010: 89). Para la información que sigue, véase Senplades 2010.

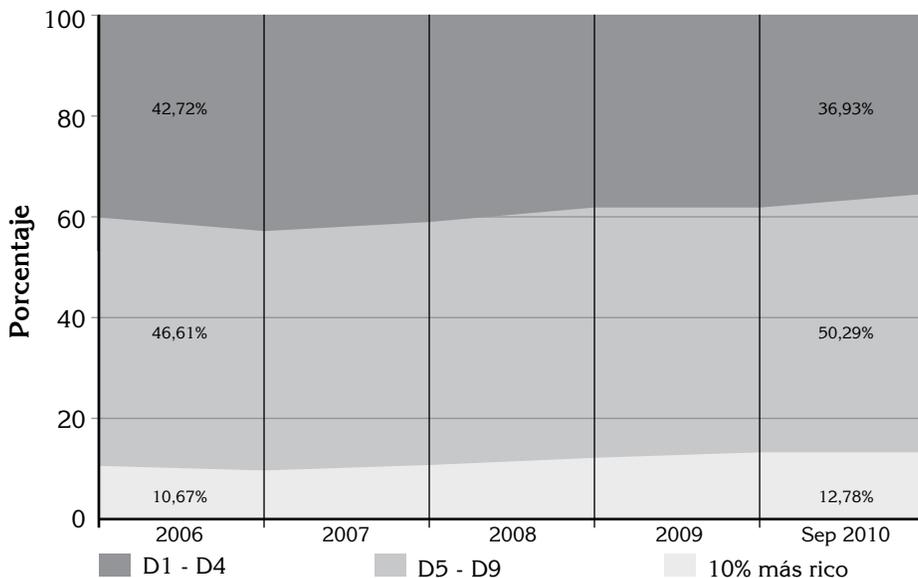
últimos 70 años habrían incidido en estos resultados —en 2009 el desempleo en el Ecuador llegó a uno de sus más altos niveles en la década (6,6%)⁵⁸—, existirían también problemas de pertinencia en la política social. Al analizar dichas variables desde el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

La vigente reversión de prioridades —mayor inversión social, productiva y estratégica, menor servicio a la deuda— aparece vinculada con la autonomía relativa de la acción estatal.

se observa, no obstante, que la pobreza cayó del 45,9% al 39,9% y la extrema pobreza del 21% al 16,1% entre 2005 y 2009. De particular relevancia en este aspecto es el descenso de 10 puntos en la extrema pobreza rural (de 82% a 72,2%). Se trata, no obstante, de un porcentaje que revela que deben profundizarse los esfuerzos redistributivos en el campo ecuatoriano.

Gráfico 3

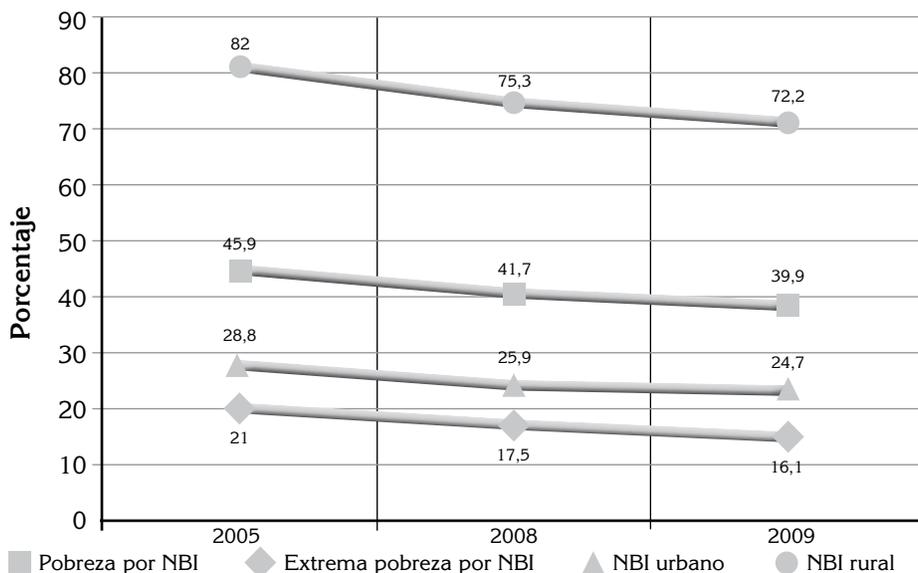
Composición de la distribución del ingreso 2006-2010



D1-D4: Décil 1 al décil 4; D5-D9: Décil 5 al décil 9.
Fuente: INEC-Enemdu. Elaboración: Senplades.

58 Para 2010 el desempleo cerró en 5,0% (Ministerio Coordinador de la Política Económica).

Gráfico 4
Pobreza y extrema pobreza por NBI



Fuente: INEC. Elaboración: Senplades.

La desigualdad por categorías

La desigualdad de categorías hace referencia a las diferencias organizadas en ventajas de género, raza, nacionalidad, etnia, religión y otros sistemas de clasificación similares. Dicha desigualdad tiene lugar cuando las “transacciones entre los límites de las categorías conllevan de manera regular ventajas netas para la gente a un lado del límite y reproduce el límite”⁵⁹. Aunque de formas diferentes, todas las sociedades han mantenido siempre sistemas sustantivos de desigualdad entre categorías. Dichas desigualdades pueden expresarse en la exclusión formal de determinadas categorías sociales del sistema político y del campo de elaboración e incidencia de la política pública, o pueden excluir de hecho a específicas categorías sociales de los procesos de apropiación y uso de los factores materiales que inciden en sus capacidades de producción y reproducción social. En los pá-

59 Véase Tilly 2010: 148.

rrafos que siguen se hace alusión sobre todo al problema de la exclusión formal y se limita el análisis a las categorías de etnia y de género.

Desde la proclamación de la Constitución de 1998, el Ecuador ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de diversas categorías sociales y, a la vez, de los derechos colectivos y de las formas de organización política vinculadas a los pueblos y nacionalidades indígenas. En el marco del proceso constituyente realizado entre 2007 y 2008, dicha tendencia se habría profundizado. Como lo ha planteado León a propósito de la nueva carta magna, “en el Ecuador prácticamente no queda ya nada por reconocer”⁶⁰. El entrelazamiento entre el nuevo bloque gobernante y un amplio conjunto de organizaciones sociales en los días de la Constituyente facilitó dicha orientación. Se reconfiguró así la matriz estatal uninacional. Ahora se habla de un Estado unitario, descentralizado y plurinacional. Por lo demás, se ampliaron los derechos sociales, se incrementó el campo de sujetos sociales que los portan⁶¹ y de los ámbitos que atingen⁶². Esta dinámica juega a favor de la más amplia inclusión sociopolítica de diversas categorías sociales en la evolución del juego democrático y en la orientación las políticas públicas.

En lo que atañe de modo específico a la “cuestión indígena”, además del reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, la Constitución y las leyes —sobre todo el Código de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD) y la Ley de Participación Ciudadana— hablan de las “circunscripciones territoriales indígenas”, de las “autonomías indígenas” y de la “democracia comunitaria”. Se trata de figuras políticas que han ocupado un lugar central en el discurso del movimiento indígena desde inicios de los años noventa. En él se articulan demandas de autodeterminación política —según las “propias” formas, usos y costumbres de pueblos y nacionalidades— y de gestión directa de “sus” territorios. La incorporación

Con la Constitución de 1998 el Ecuador ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de diversas categorías sociales y de los derechos colectivos y de las formas de organización política vinculadas a los pueblos y nacionalidades indígenas.

60 Véase León 2009.

61 Se hace referencia, entre otros, a los ecuatorianos residentes en el exterior, a las personas con discapacidad, montubios (campesinos de la costa), extranjeros. En una formulación postliberal, además, la carta magna reconoce a individuos y colectivos (pueblos, nacionalidades, organizaciones) como sujetos de participación.

62 Los denominados “derechos del buen vivir” incluyen dimensiones ambientales, tecnológicas, comunicativas, culturales.

de tales figuras en la carta magna no entraña, sin embargo, que se relativice el fuerte rol de rectoría y coordinación del Estado central en el diseño y puesta en marcha de tales nuevas formas institucionales. Hacia futuro, por tanto, no serán pocas las tensiones al respecto entre las organizaciones indígenas, los gobiernos locales y el Gobierno central. El país ya asistió a disputas en tal sentido con relación al “consentimiento previo”: en la Asamblea Constituyente, mientras la CONAIE procuraba que la decisión final sobre la viabilidad de la explotación de los recursos naturales en cada territorio sea de las comunidades, Correa y diversos asambleístas afines —entre los que se incluían algunos indígenas— consideraron la figura de la “consulta previa” como una fórmula más adecuada para no menoscabar el poder decisional del Gobierno central.

En cualquier caso, el conjunto de nuevos derechos y reformas institucionales en curso van en la línea de deshacer los límites categoriales que impedían a los pueblos indígenas afirmar su “igual dignidad” y su “igual estatura moral y política” como sujetos sociales. El alcance de tales reformas está aún por verse, está en juego un proceso de cambio político e institucional de largo aliento. En el presente, no obstante, el problema reside en la escasa predisposición del Presidente para reconocer e interpelar a la diversidad de actores sociales organizados, dicha carencia explica en gran parte la confrontación abierta entre el Gobierno y el movimiento indígena. Pasado el proceso constituyente, en efecto, se revelan las dificultades del oficialismo para reconocer las específicas identidades políticas de sus interlocutores. Correa parece creer que la nítida voluntad redistributiva de su Gobierno contiene la dimensión de reconocimiento moral y político con la que los sujetos consiguen inscribirse, de modo íntegro, en el proceso de formación de la voluntad popular. El énfasis en la ampliación de los derechos sociales sin efectivo reconocimiento del singular valor de las identidades políticas resta, empero, plena validez normativa a su pretensión igualitaria. Se abre así un escenario en que se reducen las opciones para la interlocución política entre el Gobierno y la sociedad de cara a llenar de contenidos específicos la transformación plurinacional del Estado. Por lo demás, el declive de la capacidad de movilización de las organizaciones indígenas y un cierto “repliegue étnico” —el énfasis en los particulares problemas del mundo indio— exacerban la imposibilidad de dicha interlocución en el tiempo⁶³.

El entorno político antes descrito no significa que en el Gobierno no exista una específica preocupación por la problemática indígena o que no se hayan puesto en marcha políticas públicas enfocadas en tal “categoría pobla-

63 Véase al respecto Ramírez Gallegos 2010.

cional”. Tampoco que en el discurso oficial no se reconozca la centralidad que tiene la cuestión indígena en la viabilidad de un proyecto igualitario y nacional de cambio político, ni que haya una total ausencia de indígenas en cargos de toma de decisión. Menos aún que con ciertas figuras, localidades y organizaciones indígenas el Gobierno y el movimiento oficialista (AP) no tenga relaciones más bien fluidas. No significa nada de ello. Se trata sobre todo de un déficit de reconocimiento político que concierne a las dinámicas de acción colectiva de diversos actores y, en este caso específico, del mundo indígena. Ello se convierte en un obstáculo para revertir dinámicas de desigualdad categorial en la medida en que para determinados actores la posibilidad de ejercer sus derechos y de afirmar su condición de sujetos políticos depende de la consistencia de sus formas de organización colectiva y de los canales de diálogo y negociación que desde allí se logran trazar con el Estado. Tal es el caso, en gran parte, del movimiento indígena. No es casualidad que en medio de las recurrentes tensiones con el Gobierno la CONAIE haya exigido al Presidente, antes que cualquier otra cosa, más *respeto*.

Para determinados actores la posibilidad de ejercer sus derechos y de afirmar su condición de sujetos políticos depende de la consistencia de sus formas de organización colectiva y de los canales de diálogo y negociación que desde allí se logran trazar con el Estado.

En lo que atañe a las desigualdades de género, el cuadro global no es muy distinto. A lo largo de la última década se verifican importantes avances en el reconocimiento constitucional de los derechos de las mujeres y de otras identidades de género. La paridad en la construcción de la representación política y en la designación de funcionarios aparece como parte de los principios constitucionales, de los nuevos cuerpos legales en materia electoral y de otros códigos (laborales, servicio público, etc.). Desde 2007, en efecto, se respeta de modo íntegro los criterios de paridad, secuencia y alternancia de las mujeres y hombres en la conformación de las listas electorales: si en 1997-1998 se asumió que el 20% de las listas debían ser conformadas por mujeres, en 2000 se subió dicho porcentaje al 30% y para el año 2007 se arribó al 50-50%. Ya como Presidente, Correa conformó su primer gabinete con un número casi equivalente de ministras y ministros, con lo cual instaló por primera vez en la historia del Ecuador la paridad en cargos de designación del más alto nivel. Dicha tendencia se ha mantenido en los posteriores cambios ministeriales. Una mujer fue incluso nombrada como ministra de Defensa, siendo así la pri-

mera civil en la historia republicana en ocupar un cargo que ha sido siempre detentado por hombres y militares (o ex militares).

En el campo de la política pública, el Gobierno de la Revolución Ciudadana declaró como política de Estado la erradicación de la violencia de género desde la niñez, impulsó programas de emprendimiento productivo de o para las mujeres y ha aplica-

La nueva carta magna aporta para revertir una de las dimensiones de la desigualdad categorial que más afectan las relaciones sociales de género: aquella que distingue el trabajo productivo del trabajo doméstico y reproductivo.

do mecanismos compensatorios del trabajo doméstico⁶⁴. Respecto de esta última cuestión, la nueva carta magna aporta de modo significativo en un enfoque que apunta a revertir una de las dimensiones de la desigualdad categorial que más afectan las relaciones sociales de género, a saber, aquella que distingue el trabajo productivo del tra-

bajo doméstico y reproductivo. La Constitución reconoce, pues, el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano y garantiza la seguridad social progresiva a las personas responsables del trabajo no remunerado (que, en su abrumadora mayoría, son mujeres). Correa ha insistido en este aspecto en el curso de la promoción que efectúa su Gobierno para ampliar la base de afiliación de los trabajadores a la seguridad social.

La carta magna plantea, a la vez, que el Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano y que facilite servicios, infraestructura y horarios adecuados para compatibilizar el trabajo productivo y el doméstico. En el ámbito de las relaciones laborales, por otro lado, se promueve la igualdad de acceso de las mujeres al trabajo remunerado⁶⁵. Se trata de un conjunto de mecanismos que, más allá de los problemas de acceso restringido de las mujeres al sistema político, podrían incidir sobre los factores materiales que impiden la movilidad social de las mujeres y que tienden a atarlas a condiciones de sujeción en su vida cotidiana.

Aunque sin la virulencia que acompaña las relaciones entre el Gobierno y el movimiento indígena, las organizaciones de mujeres también han tenido dificultades de interlocución política con la fuerza gobernante. Ello, aun si el movimiento de mujeres luce más atomizado y debilitado que hace una década, puede reducir las oportunidades políticas para avanzar en la consolidación de la garantía de derechos abierta por la Constitución. Aunque los segmentos

64 Véase Palacios 2008.

65 Véase Salgado 2008: 86-102.

más radicales del movimiento reclaman la timidez del Gobierno respecto a la legalización del aborto y a la ampliación de los derechos sexuales y reproductivos, el mayor punto de tensión política entre ambos sectores concierne a la institucionalidad encargada de asegurar que el enfoque de la igualdad de género esté presente en todo el campo de las políticas públicas. Ciertas organizaciones de mujeres plantean una instancia del más alto nivel —adogada a la presidencia— ocupada con asegurar la vigencia de dicho enfoque. El Gobierno aduce que tal problemática atraviesa toda la institucionalidad estatal y que no conviene acotarla dentro de una sola agencia pública.

Similar tensión existe con respecto a las instituciones del Gobierno central ocupadas con la “cuestión indígena”. Mujeres e indígenas parecen apostar entonces por una perspectiva que insiste sobre la *particularidad* de sus problemáticas y, por tanto, sobre la necesidad de diseñar instancias públicas dirigidas por ellos/ellas y específicamente concernidas con tales temas (perspectiva “diferencialista”). El Gobierno, por su parte, entiende que las diferencias de género, de etnicidad y otras son cuestiones que tienen un carácter común para al conjunto de la población y que por tanto deben ser procesadas de modo transversal por todo el aparato gubernativo (perspectiva “universalista”). ¿Cuál es la vía que mejor resuelve el problema de las desigualdades categoriales? El debate no se ha cerrado. Desde mediados del año 2010, la Asamblea Nacional discute el proyecto de ley —denominado Código de la Igualdad— que podrá zanjar, al menos, los dilemas institucionales relativos a tan compleja cuestión. Los Consejos de la Igualdad creados por la Constitución de Montecristi podrán jugar entonces un papel más activo en el combate a las desigualdades sociales que tienen su origen en las relaciones asimétricas de poder derivadas de la pertenencia de las personas a tales categorías.

En suma, si bien se observan avances en el reconocimiento constitucional y legal de los derechos de nuevas y viejas categorías sociales y en la puesta en marcha de políticas públicas expresamente ligadas a resolver sus problemáticas, los problemas de interlocución política entre diversos actores sociales organizados y el Gobierno de la Revolución Ciudadana pueden restringir las oportunidades para el aprovechamiento y el uso activo de los nuevos derechos, políticas e instituciones. Es, sin embargo, en el terreno de la distribución de los factores productivos —tierra, tecnología, conocimiento, recursos naturales, etc.— donde se juega la efectiva posibilidad de modificar la base material de las desigualdades categoriales. Allí el camino por recorrer aún es largo.

Participación e inclusión sociopolítica

Este segmento del texto describe las oportunidades y tensiones asociadas a la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana en el vigente proceso político. Dicha cuestión alude a la búsqueda de la igualdad política entre ciudadanos, funcionarios y representantes políticos. Al abrir instancias de incidencia directa de la ciudadanía en el proceso democrático o espacios de deliberación Estado-sociedad, se reducirían las posibilidades de “autonomización” de los electos con respecto a los intereses populares. Al hacerlo así se genera un efecto de igualación de las oportunidades de incidencia política en el procesamiento de los asuntos comunes.

La cuestión de la participación ciudadana ha formado parte medular del Plan de Gobierno de AP (2006), de los Planes de Desarrollo (2007) y del Buen

Al abrir instancias de incidencia directa de la ciudadanía en el proceso democrático o espacios de deliberación Estado-sociedad, se reducirían las posibilidades de “autonomización” de los electos con respecto a los intereses populares.

Vivir (2009) y, sobre todo, de la nueva Constitución del Ecuador. Así, de entre los nueve títulos que contiene el texto, uno está enteramente dedicado a la cuestión —el Título IV: “Participación y organización del poder”— y al menos entre 65 y 70 de sus 444 artículos hacen expresa referencia al tema. A diferencia de otras constituciones promulgadas a lo largo de la historia republicana, que instauraron

regímenes democráticos sustentados sobre todo en la dimensión representativa de la política, el nuevo texto constitucional incluye de forma explícita a la participación directa del pueblo en su definición de la soberanía popular (artículo 1).

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano [...] La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución del Ecuador, artículo 95).

La Constitución abre así las opciones para la coexistencia de diferentes modelos y prácticas democráticas en un mismo régimen político. Dicha coexistencia ha sido denominada como aumento de demodiversidad⁶⁶.

66 Véase Santos y Avritzer 2004: 35-76.

Antes de pasar revista a tales modelos (democracia directa, comunitaria, deliberativa y de control social) conviene detenerse en un elemento clave en la construcción de una “comunidad política de iguales”, a saber, la ampliación del derecho al sufragio a amplias categorías sociales. Considerar este elemento permite observar hasta qué punto la dimensión representativa y la dimensión participativa de la política pueden complementarse a la hora de fortalecer el régimen democrático y abrir un escenario de participación política con vocación igualitaria.

(a) *El derecho al voto*

Expresado como una búsqueda de igualdad política, el principio de la soberanía popular derivó en la consagración del derecho universal al sufragio —para cada sujeto, un voto— y en la búsqueda de la condición de ciudadanía para todos y todas con independencia de cualquier otra consideración (salvo ciertas limitaciones relativas a la edad o al juicio). Así, a lo largo de los siglos XIX y XX las distintas naciones del globo han avanzado, de modo desigual y heterogéneo, hacia la incorporación de amplias categorías sociales (analfabetos, mujeres, extranjeros, minorías, etc.) en la comunidad política por la vía de la extensión del derecho al voto y de la misma posibilidad de ser elegidos.

Según la nueva Constitución ecuatoriana el voto sigue siendo obligatorio para las y los ecuatorianos mayores de 18 años, pero se ha ampliado de manera facultativa para los reos sin sentencia, las personas entre 16 y 18 años, las personas con discapacidad y los integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Los extranjeros gozan también de esta facultad siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años. Por su parte, las y los ecuatorianos residentes en el exterior tienen el derecho de elegir Presidente, Vicepresidente, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior y también pueden ser elegidos para cualquier cargo. La introducción del concepto de “ciudadanía universal” acompaña tales postulados.

Con la ampliación de la comunidad de votantes se intenta establecer un régimen con mayor representatividad democrática. Es de especial importancia la inclusión de los menores de 18 años como potenciales votantes en la medida en que el Ecuador tiene una población joven. Con el sufragio facultativo para los miembros de la fuerza pública se intenta romper con la noción de que ellos viven en un “Estado paralelo” al del resto de la sociedad. El derecho de las y los extranjeros para participar en la vida política del país se justifica en vista de que el Ecuador es un país con una

gran proporción de la población viviendo fuera de sus fronteras: se trata entonces de una medida que puede contribuir a que se reconozcan los derechos políticos de los ecuatorianos residentes en el extranjero.

(b) *La democracia directa*

Entre los mecanismos de democracia directa se destaca la posibilidad de que los ciudadanos —incluidas las personas ecuatorianas en el extranjero— convoquen a consulta popular sobre cualquier asunto⁶⁷, que presenten proyectos de ley o de reforma constitucional al Poder Legislativo, así como que demanden la revocatoria del mandato de todas las autoridades

Con la ampliación de la comunidad de votantes se intenta establecer un régimen con mayor representatividad democrática.

de elección popular, incluida la del presidente de la República. La experiencia de las tres interrupciones presidenciales (1997, 2000 y 2005) incidió de modo decisivo en la implantación de esta figura. Esta última cuestión no estaba incluida en la anterior Constitución, que tampoco hacía referencia a la iniciativa legislativa popular⁶⁸. Otro cambio sustantivo entre ambos textos es la inclusión de la obligatoriedad de consultar al pueblo en casos de reforma parcial de la Constitución o cuando se convoca a una Asamblea Constituyente⁶⁹.

(c) *La democracia comunitaria*

Uno de los elementos que permitiría sostener la hipótesis del incremento —al menos de carácter formal— de la demodiversidad es el reconocimiento, que efectúa la nueva Constitución, del derecho de las organizaciones y pueblos indígenas a desarrollar sus específicos mecanismos de autoridad y justicia. En parroquias, municipios y provincias podrán, en efecto, decidir mediante consultas locales sobre la puesta en marcha de sus particulares formas de gobierno y toma de decisiones con efectos sobre determinados

67 Con respecto a la anterior Constitución, se redujo el porcentaje de respaldo requerido para presentar la consulta por iniciativa ciudadana del 8 al 5% a nivel nacional y del 20 al 10% para consultas a nivel local. La Corte Constitucional deberá, en todos los casos, emitir un dictamen previo para la estricta aplicación de este mecanismo de democracia directa.

68 Se trata de la “iniciativa popular normativa” que contempla la posibilidad de que los ciudadanos propongan la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas, así como propuestas de reforma constitucional, ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano de competencia normativa. Véase Constitución de la República del Ecuador - CRE 2008, Título IV, Capítulo primero, Sección Cuarta, Artículo 103.

69 Para un análisis detallado, Véase Morales 2008: 19-38.

territorios. Tal es una de las aristas que daría forma institucional a la declaratoria del Estado ecuatoriano como plurinacional.

(d) *La democracia deliberativa*

El texto constitucional es pródigo en la implantación de espacios públicos donde pueda activarse la discusión entre sociedad y Estado para la construcción de las agendas de política pública en distintos niveles de gobierno. Se abre aquí una *comprensión deliberativa de la democracia* que, en términos normativos, insiste tanto en la dimensión colectiva de los procesos de toma de decisión como en la dinámica de razonamiento público, libre e igualitario que justifica y legitima el ejercicio del poder estatal⁷⁰. Más que el ideal de una ciudadanía activa decidiendo sin mediaciones políticas sobre los asuntos públicos —prefiguración normativa de algunos postulantes de la democracia directa—, se trata de la configuración de disposiciones sociales y escenarios institucionales en que la construcción de la voluntad común está atravesada por la deliberación y el intercambio público de razones, reconocidas como tales, entre diversos actores sociales y políticos.

La carta magna otorga, en este sentido, particular importancia a la puesta en marcha de diversas instancias que permitan el diálogo público entre ciudadanos y autoridades para la planificación del desarrollo y el Buen Vivir de la nación y los territorios. Así, por ejemplo, en los Consejos de Planificación Participativa —cuya creación será obligatoria en todos los niveles de gobierno— ciudadanos y autoridades interactúan en el proceso de definición de los lineamientos estratégicos de los planes de acción territoriales. Aunque se establece, de igual modo, la existencia de un Consejo Nacional de Planificación con participación ciudadana, y de consejos ciudadanos de carácter consultivo para la elaboración y el seguimiento de la política sectorial, es en el espacio local donde estos mecanismos deliberativos tienen mayores posibilidades de germinar (artículo 279).

La comprensión deliberativa de la democracia que, en términos normativos, insiste en la dimensión colectiva de los procesos de toma de decisión y en la dinámica de razonamiento público, libre e igualitario que justifica y legitima el ejercicio del poder estatal.

70 Véase Cohen 2001.

La multiplicación de instancias deliberativas en este nivel de gobierno puede, sin embargo, conllevar a complejos escenarios institucionales para el procesamiento de las políticas públicas locales. En efecto, además de los Consejos de Planificación, la carta magna fija (artículo 100) la creación de “instancias de participación” —compuestas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y ciudadanos— encargadas de discutir las grandes orientaciones de la inversión y de elaborar planes y políticas locales y sectoriales. Desde tales espacios se propondrán, además, mecanismos de rendición de cuentas y control social a las acciones gubernativas. En el marco de tales

Los presupuestos participativos serán construidos como espacios de deliberación pública en que interactúan políticos, funcionarios y representantes de la sociedad civil del ámbito territorial correspondiente.

“instancias de participación locales” deberán también ponerse en marcha dinámicas participativas de elaboración de los presupuestos públicos. Se otorga así un estatus constitucional a la figura de los mundialmente conocidos presupuestos participativos, los cuales serán construidos como espacios de deliberación pública en que interactúan políticos, funcionarios y representantes de la sociedad civil del ámbito territorial correspondiente. Dicho proceso está articulado, a la vez, a la elaboración de planes y políticas públicas en el nivel nacional y local, así como a la búsqueda de una mejor calidad de la inversión pública. Todo ello engrana un *sistema nacional descentralizado de planificación participativa* —quizás demasiado complejo— que conectaría a los distintos niveles de gobierno⁷¹ que coexisten en el Estado ecuatoriano.

La Ley de Participación Ciudadana, aprobada en el primer trimestre de 2010, regula y da forma concreta a los principios constitucionales. Entre otros de los mecanismos deliberativos allí estipulados (cabildos, asambleas locales, audiencias públicas, consulta previa, silla vacía, observatorios, etc.), dicha ley desarrolla una nueva arquitectura institucional para el sistema de planificación participativa. Se trata de uno de los elementos con mayor potencial para democratizar las relaciones entre Estado y ciu-

71 Además de los niveles de gobierno nacional y local (municipio), la carta magna habla de un nivel intermedio (regiones), de un nivel provincial (prefecturas), de un nivel micro-local (juntas parroquiales) y de las circunscripciones territoriales indígenas como nuevo ámbito para el ejercicio de gobiernos territoriales autónomos regidos por los principios de la interculturalidad, la plurinacionalidad y los derechos colectivos.

dadanía. Sus posibilidades de impactar en la toma de decisiones son, sin embargo, mucho más altas en el nivel local que en relación al Gobierno central en el que, presidencialismo mediante, se observan tendencias de gestión política decisionista poco permeables y compatibles con los tiempos de la participación ciudadana y la deliberación pública.

(e) *La democracia asociativa*

La carta magna otorga estatuto constitucional a un tipo de arreglos neocorporativos encargados de introducir en la agenda de políticas públicas el enfoque de derechos desde la óptica y con la presencia de específicos actores sociales organizados. Se trata de los Consejos Nacionales por la Igualdad, entidades responsables de las políticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y de movilidad humana. Las organizaciones y los nuevos movimientos sociales (mujeres, indígenas, migrantes, afroecuatorianos, montubios, jóvenes y niños, personas con capacidades especiales) tendrían representación en estos consejos y la comparten de modo paritario con los delegados estatales, aunque son estos últimos quienes los presiden. Diversas organizaciones sociales han mostrado su desacuerdo con este último postulado constitucional.

En cualquier caso, la Constitución reconoce todas las formas de organización colectiva de la sociedad y las faculta a incidir en los procesos de toma de decisiones públicas y en el control social de los diferentes niveles de gobierno. Exige de su parte, sin embargo, el establecimiento de procesos que garanticen la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas (artículo 96). Cohen y Rogers han desarrollado la noción de “democracia asociativa” para referirse a una *política deliberada de asociaciones* que impulsa la contribución de grupos, organizaciones, movimientos, etc., al orden democrático procurando, a la vez, la reforma de las condiciones que facilitan que dichos grupos operen como facciones particularistas y no representativas de intereses más generales⁷². Los postulados constitucionales abrirían la ruta para dicha estrategia de democracia asociativa.

(f) *La democracia de control social*

El engranaje que propulsa la participación popular se completa con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como un

72 Véase Cohen y Rogers 1998: 3-123.

dispositivo socioestatal que desplaza en algunas de sus prerrogativas a los partidos políticos y a la función legislativa y que pretende, a la vez, contribuir al ejercicio efectivo de los derechos de participación y a la puesta en vigencia de nuevas formas de control social con explícitas consecuencias en el funcionamiento del Estado.

El principio del control social está irrigado a lo largo del texto constitucional, para su puesta en marcha se habla de mecanismos como las veedurías, los observatorios, y otros mecanismos de rendición de cuentas. La creación del CPCCS y de tales mecanismos es, sobre todo, resultado de las posiciones que, en el proceso constituyente, enfatizaron en la necesidad de una participación directa y robusta de la ciudadanía en la

El rol fiscalizador de la sociedad civil quedó consignado, en la concepción constitucional del CPCCS, como una de las dimensiones fundamentales de la participación ciudadana en la vida pública del país.

vigilancia, el control, la observación e incluso la sanción de representantes políticos y funcionarios públicos. El rol fiscalizador de la sociedad civil quedó así consignado, en la concepción constitucional del CPCCS, como una de las dimensiones fundamentales de la participación ciudadana en la vida pública del país. Así lo deja ver, de hecho, el artículo 204 cuando alude a la naturaleza de la Función de Transparencia y Control Social, de cuya estructura es parte el consejo: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”.

Así, de entre las doce funciones que la Constitución comanda al CPCCS, siete conciernen a las contribuciones que pueda efectuar en materia de monitoreo y sanción de los actos de corrupción, y de diseño de mecanismos para la rendición de cuentas y el control social de las autoridades e instituciones públicas⁷³. Dichas funciones se articulan y se activan a partir de las demandas e iniciativas de veeduría que puedan plantear, por iniciativa propia, los ciudadanos y las organizaciones sociales. Las restantes funciones aluden a la promoción del ejercicio de los derechos de participación, formación ciudadana y organización de debates públicos sobre temas de sociedad, y a la organización de los procesos de designación de diversas autoridades públicas.

73 El texto constitucional habla de la necesidad de controlar también a las instituciones que, aunque nominalmente no son estatales, manejan y disponen de fondos públicos.

Límites participativos

A contramano de la oferta institucional de espacios participativos que acabamos de describir brevemente, cabe situar tres tendencias que limitarían su potencial de inclusión política. En términos institucionales, la “promesa participativa” se ve contrabalanceada por el peso que la carta magna otorga a la función ejecutiva en el proceso político. Según diversos autores, se trata de un reforzamiento del régimen presidencialista, lo que resta posibilidad de influencia real de los ciudadanos sobre la cima del poder político en la toma de decisiones. La segunda tendencia remite a los modos de gestión política del Gobierno ecuatoriano y a su escasa apertura y vocación para la interlocución política con diversas dinámicas de acción colectiva. La disputa entre Correa y el movimiento indígena tendría claros efectos de desimplicación —o de no implicación— de diversos actores sociales en los espacios participativos abiertos por la Constitución. Por último, se percibe una preocupante *tendencia al retraimiento de la participación de la sociedad civil* en las distintas esferas cuyas modalidades de acción pública se han auscultado tradicionalmente. El decrecimiento de tales tendencias antecede al arribo al poder de Rafael Correa y va de la mano de un cierto agotamiento de las dinámicas de movilización colectiva impulsadas por los movimientos sociales a lo largo de los años 90.

En efecto, si en el año 2001 casi el 34 % de los ecuatorianos manifestaron haber participado en “comités pro-mejoras” o en “juntas de mejoras para la comunidad”, para el año 2008 este indicador se ubica en 26,6%, colocando al país por debajo del promedio latinoamericano de participación (29,6%). Al observar la participación ciudadana en los gobiernos locales —la escala más apta para el desenvolvimiento y el análisis de la participación social—, la tendencia se repite. En los últimos años, la participación en el gobierno local decayó aproximadamente en un 47%: del 10,8 en 2001, al 5,7 en 2008. Tal como lo afirma Seligson, “el porcentaje de ecuatorianos que participan en reuniones municipales es muchísimo menor que el porcentaje de los que participan en organizaciones de la sociedad civil”⁷⁴.

74 Véase Seligson *et al.* 2008: 38-39.

De cara a los próximos años, en este escenario la cuestión reside en saber si la promoción estatal de la participación ciudadana podrá contribuir a la reversión de las tendencias a una cierta desactivación de las dinámicas de acción colectiva y de desinterés por la evolución política del país. Las decisiones del Gobierno en la perspectiva de encarar un conjunto de relaciones más fluidas con los movimientos sociales jugarán un rol decisivo para evitar la intensificación del retraimiento ciudadano de la esfera pública. Sin dicha apertura, el potencial constitucional de inclusión política y de igualación de las oportunidades de influencia en el proceso democrático puede quedar bloqueado o reducido a la escala local de la vida política de la nación.

Cierre

Se han considerado tres líneas de análisis para evaluar el proceso de democratización en el Ecuador durante el último lustro. La evidencia empírica señala que, desde 2007, diversos factores de poder han trastocado la correlación de fuerzas dominantes a lo largo del período de hegemonía neoliberal (1983-2005) en una perspectiva en que el poder civil, democráticamente electo, y el Estado poseen más recursos institucionales, financieros y políticos para contener la influencia de diversos tipos de poderes fácticos. Dicho reposicionamiento del Estado juega a favor de una agenda de vocación universalista que ha entrado en conflicto no solo con diversos grupos de interés, sino con algunas dinámicas de acción colectiva de carácter popular. Tales políticas contienen nítidas preocupaciones por la igualdad social, la justicia distributiva y la inclusión sociopolítica de un amplio conjunto de categorías sociales antes relegadas del ámbito de intervención de la política pública.

El acceso al poder de una nueva red de confianza política —las izquierdas— habría contribuido para el cambio de orientación en la agenda pública y para el aumento de la autonomía relativa del Estado. El proceso constituyente 2007-2008 consagró el aumento de la influencia política de tales sectores y dio forma institucional a su agenda. Desde 2009 la transición opera, sin embargo, de modo más conflictivo y zigzagueante en medio de diversas tensiones entre la fuerza gobernante y ciertos movimientos sociales, así como de diversas fracturas internas en el oficialismo.

Si bien el Estado ecuatoriano y el poder civil están en mejores condiciones políticas para operar en dirección del bien común y para garantizar la puesta en marcha de una agenda destinada a garantizar la ampliación de los derechos de la ciudadanía y la igualdad social, existen cinco cuestiones que pueden con-

tener las perspectivas de la democratización en curso: (a) la capacidad de veto de específicos grupos de poder económico ante decisiones de cambio político (reforma agraria); (b) las dificultades del poder civil para controlar los centros de poder coercitivo (militares, 30-S); (c) la relativa ineficacia de las políticas (re) distributivas; (d) la escasa voluntad presidencial para el reconocimiento y la interpelación política con diversos actores colectivos; y (e) la desimplicación ciudadana de la esfera pública.

Todas estas cuestiones requieren de la preservación de los márgenes de autonomía relativa del Estado —las presiones rentistas y puramente facciosas arrecian en escenarios de crisis y transición—, en articulación con la movilización autónoma de los actores sociales que han soportado las dinámicas concentradoras y excluyentes de la economía centrada en el mercado. La debilidad de tales fuerzas, la fragilidad de dicha articulación y la escasa voluntad de la RC para estructurar un campo de alianzas con ellas abren interrogantes sobre el futuro de la transición post-neoliberal en el Ecuador del siglo XXI.

Después de todo, la relativa autonomía estatal sin la participación de los actores sociales y el protagonismo de un sujeto político, operando como fuerza social organizada de modo abierto y democrático, acarrea riesgos burocratizadores y no parece suficiente para sostener, por sí sola, la disputa por el cambio en el régimen de desarrollo y por la defensa del conjunto primordial de derechos y demandas populares que aún debe garantizar el poder público al conjunto de la ciudadanía.

La relativa autonomía estatal, sin la participación de los actores sociales y el protagonismo de un sujeto político, no parece suficiente para sostener la disputa por el cambio en el régimen de desarrollo y por la defensa del conjunto primordial de derechos y demandas populares.

Bibliografía

- Acosta, Alberto *et al.* (2010). *Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009*. Quito: FLACSO e ILDIS.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and Public Sphere in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cohen, Joshua (2001). “Democracia y libertad”, en J. Elster, comp., *La Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1998). “Democracia y asociaciones”, en *Zona Abierta* 1998 (84-85).
- Constitución de la República de Ecuador (2008).
- Dagnino, Evelina *et al.* (2008). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE.
- Fontaine, Guillaume y José Luis Fuentes (2011). “Transición hacia el centralismo burocrático”, en VV AA, *Estado del País. Informe cero. Ecuador 1950-2010*, Quito. FLACSO-PUCE-ESPOL-CSE.
- Freidenberg, Flavia (2000). “Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones en los países andinos”, en *Ecuador Debate* 50, agosto, Quito: CAAP
- León, Jorge (2009) “A nova Constituição do Equador, 2008”, en L. Serafim y J. A Moroni (org.) *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina*. Sao Paulo: Instituto Pólis e INESC.
- Ministerio Coordinador de la Política Económica – MCPE (2011). *Informe de desempeño de la economía ecuatoriana 2010*. Quito: MCPE.
- Mishler, William y Richard Rose (1997). “Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of civil and Political Institutions in Post-Communist Societies”, *The Journal of Politics* 59, N° 2.
- Morales, Juan Pablo (2008). “Los nuevos horizontes de la participación”, en R. Ávila Santamaría (ed.), *Constitución del 2008 en el contexto andino: análisis de la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Ospina, Pablo y Guerrero Fernando (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO y ASDI.

- Palacios, Patricia (2008). “Los derechos de las mujeres en la nueva Constitución”. Documento de Internet: Institut de recherche et débat sur la gouvernance (www.institutgouvernance.org/fr/analyse/ficheanalyse-452.html)
- Paz y Miño, Juan (2011). *Insubordinación o golpe. Ecuador: la trama del 30-S*. Quito: Abya Yala.
- PNUD (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Quintero, Rafael (2007). “Los socialistas de cara al próximo gobierno”, *La Tendencia* N° 4. Quito: ILDIS.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2010), “Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales”, en *Nueva Sociedad* N° 227, marzo-abril.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2008). “Democracia friccionada, ascenso ciudadano y posneoliberalismo en el Ecuador. La ruta de Rafael Correa y la izquierda en el poder”, en Carlos Moreira *et al.* (editores), *La Nueva Política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: FLACSO Uruguay, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Arcis y Ediciones Trilce
- Ramírez Gallegos, Franklin (2000). “Equateur: la crise de l’Etat et du modèle néo-libéral de développement”, en *Problèmes d’Amérique Latine* No. 36, janvier - mars, Paris.
- Raventós, Ciska (2008). *Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rosanvallon Pierre (2006). *La contre-démocratie. La politique à l’age de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil.
- Salgado, Silvia (2008). “Igualdad y diversidad en la formulación de los derechos”, en *Nueva Constitución*. Quito: ILDIS.
- Sánchez-Parga, José (2010). *Decline de los conflictos y auge de las violencias. Ecuador 1998-2008*. Quito: CAAP.
- Santos, Boaventura de Souza y Leonardo Avritzer (2004). “Para ampliar el canon democrático”, en Santos (coordinador), *Democratizar la democracia*. México: FCE.

- SENPLADES (2010). *Pobreza y desigualdad en el Ecuador* Quito: Senplades.
- SENPLADES (2009). *Memoria Bienal 2007-2009*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC (2008). *Primera Encuesta Nacional sobre Participación Ciudadana*. Quito.
- Seligson, Mitchell A. et al. (2008). *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Barómetro de las Américas. Quito: LAPOP, Vanderbilt University.
- Tapia, Luis (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz: Muela del Diablo y CLACSO.
- Tilly, Charles (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Tilly, Charles (2005). *Trust and Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.